У 98/59

Алексеев.

342-8
3737.
342-89
3737
342
А. 47.
801-07
211.

А. А. АЛЕКСѢЕВЪ

КЪ УЧЕНІЮ О ПАРЛАМЕНТАРИЗМѢ.

Изъ „Журнала Министерства Юстиціи“
(Апрѣль—Май 1908 г.).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ.
1908.

осуд. Книжный Фонд

Годъ въ 1908 году четырнадцатый.

„ЖУРНАЛЪ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦІИ“

выходитъ ежемѣсячно, кромѣ іюля и августа, книгами въ объемѣ около 20 листовъ. Подписной годъ начинается съ января 1908 г.

Въ „Журналѣ“ печатаются: 1) Узаконенія и распоряженія правительства, приказы и циркуляры по вѣдомству Министерства Юстиціи; 2) Статьи по исторіи, теоріи и практической разработкѣ права и судопроизводства, особенно гражданскаго и уголовнаго; 3) Обзоръ текущей судебной практики, систематическія извлеченія изъ рѣшеній Гражданскаго и Уголовнаго Кассаціонныхъ Департаментовъ и Общаго Собранія Правительствующаго Сената; 4) Литературное обозрѣніе: критическіе отзывы о новыхъ книгахъ и брошюрахъ, русскихъ и иностранныхъ, библіографическій указатель юридической литературы, русской и иностранной; 5) Обзоръ иностраннаго законодательства: свѣдѣнія о новыхъ законахъ и законопроектахъ въ иностранныхъ государствахъ; 6) Письма изъ Англіи.

Въ книгахъ «Журнала» за 1907 годъ, между прочимъ, были напечатаны слѣдующія статьи, сообщенія и замѣтки.

Административная юстиція и преобразованіе Правительствующаго Сената. **М. А. Лозина-Лозинскаго.**—Задачи современнаго правовѣдѣнія. **Ю. С. Гамбарова.**—Отвѣтственность малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ преступниковъ. **Б. А. Фусса.**—Внѣбрачныя дѣти въ губерніяхъ Царства Польскаго. **И. Д. Мордухай-Болтовского.**—Искъ объ исправленіи разсчета казны по подрядамъ и поставкамъ. **К. Шнейдера.**—Крестьянскія права и общинное землевладѣніе въ Архангельской губерніи въ половинѣ XVIII вѣка. **В. И. Сергѣевича.**—Народное представительство въ Финляндіи по законамъ 1869 и 1906 г.г. **Э. А. Эрштрема.**—О принудительномъ отчужденіи недвижимостей по англійскому праву. **Бар. А. Э. Нольде.**—Нарушенія строительнаго устава и другихъ строительныхъ правилъ по практикѣ Уголовнаго Кассаціоннаго Департамента Правительствующаго Сената. **А. К. Фонъ-Резона.**—О полной и неполной апелляціи. **А. К. Рихтера.**—Къ вопросу о психологической сторонѣ массовыхъ преступленій. **Д. Д. Безсонова.**—Историческое и методологическое взаимоотношеніе исторіи, догмы и политики права. **Ѳ. В. Тарановскаго.**—Къ исторіи вопроса о смѣшанныхъ бракахъ. **В. Шеина.**—Уголовно-правовая охрана религіозной свободы. **В. Н. Ширяева.**—О взысканіи убытковъ съ чиновъ административнаго вѣдомства. **К. П. Змирлова.**—Преступность, виновность и вмѣняемость. **П. П. Пусторослева.**—Понятіе потерпѣвшаго въ уголовномъ правѣ. **Л. Я. Таубера.**—О первой гаагской конференціи мира въ связи съ вопросомъ о мирѣ вообще. **Н. Н. Кравченко.**—О скоромъ судѣ, какъ гарантіи нравственной свободы обвиняемаго. **Е. В. Давидова.**—Бояре и служилые люди въ литовско-русскомъ государствѣ **Ѳ. И. Леонтовича.**—„Двойныя сдѣлки“. **А. Н. Бутовскаго.**—О творчествѣ въ су

И 98/59

В редакцію „Вѣстника Европы" отъ автора

А. А. АЛЕКСѢЕВЪ

342-894
3737

ПР 255

КЪ УЧЕНІЮ О ПАРЛАМЕНТАРИЗМѢ.

Изъ „Журнала Министерства Юстиціи"
(Апрѣль—Май 1908 г.).

ф. 31-1339

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ
1908.

2004126993

КЪ УЧЕНІЮ О ПАРЛАМЕНТАРИЗМѢ.

А. А. Алексѣева.

I.

Отвѣтственность министровъ подобно многимъ другимъ институтамъ публичнаго права обязана своимъ происхожденіемъ Англіи. Ея политическому генію принадлежитъ заслуга примиренія двухъ, повидимому, противоположныхъ началъ конституціонализма—безотвѣтственности монарха, съ одной стороны, и требованія, чтобы всякій, кому ввѣрена публичная власть, принималъ на себя отвѣтственность за ея примѣненіе,—съ другой.

Англичане разрѣшили эту задачу перенесеніемъ отвѣтственности съ главы государства на его совѣтниковъ; они привлекли ихъ къ участію въ каждомъ государственномъ актѣ короля, требуя, чтобы всѣ его правительственныя распоряженія, исходящія изъ королевскаго тайнаго совѣта (ordinance, потомъ proclamation), были подписаны лицами, участвующими въ ихъ обсужденіи, чтобы всякій приказъ короля былъ скрѣпленъ печатями, хранившимися у лицъ, завѣдующихъ различными отраслями управленія или выполнявшихъ различныя почетныя должности при дворѣ. Скрѣпленіе печатью или подписью было необходимымъ условіемъ юридической дѣйствительности акта монарха и вмѣстѣ съ тѣмъ возлагало на нихъ отвѣтственность за его содержаніе. Ан-

гличане выработали также и способы реализаціи этой отвѣтственности; они предоставили нижней палатѣ право обвиненія королевскихъ совѣтниковъ и выдвинули въ качествѣ судебной инстанціи въ подобнаго рода процессахъ палату лордовъ, которая въ числѣ другихъ своихъ функцій была облечена и высшими судебными полномочіями.

Первый процессъ, въ которомъ палата общинъ выступила передъ верхней палатой съ обвиненіемъ высшихъ сановниковъ государства лордовъ Латимера, Невилля и др. въ цѣломъ рядѣ правонарушеній—притѣсненіяхъ, подкупѣ, подлогѣ и т. д.,—относится ко второй половинѣ 14 ст. Встрѣчались отдѣльные случаи обвиненія тѣхъ или иныхъ лицъ за различныя злоупотребленія и раньше, но они носили скорѣе характеръ жалобы и направлялись для разсмотрѣнія въ высшій королевскій совѣтъ, тогда какъ въ 1376 году нижняя палата приняла на себя роль формальнаго обвиненія, обязанности же судьи были возложены на палату лордовъ. Процессъ 1376 года, о которомъ, впрочемъ, сохранились незначительныя свѣдѣнія, послужилъ исходнымъ моментомъ въ развитіи института отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ, успѣвшаго ко второй половинѣ 15 ст. вылиться въ довольно стройныя формы; но затѣмъ impeachment—такъ называлось судебное преслѣдованіе палатой общинъ высшихъ сановниковъ королевства—на долгое время выходитъ изъ практики. Эпоха Тюдоровъ, характеризуемая крайнимъ проявленіемъ абсолютистскихъ стремленій королевской власти, мало благопріятствовала активному выступленію парламента въ государственной жизни. Его роль и значеніе были отодвинуты на задній планъ, и только въ 17 ст. съ воцареніемъ Стюартовъ вновь возникаетъ старинный споръ между короной и парламентомъ, закончившійся на этотъ разъ полной побѣдой парламента. Какъ орудіемъ въ борьбѣ съ королевской властью, парламентъ довольно часто пользовался судебнымъ преслѣдованіемъ королевскихъ совѣтниковъ, ожививъ, такимъ образомъ, принципъ отвѣтственности, находившійся свыше столѣтія внѣ употребленія. При этомъ область примѣненія его въ это время была значительно расширена.

Первоначально impeachment примѣнялся только по отношенію къ такимъ дѣяніямъ, которыя карались въ то же самое время и съ точки зрѣнія уголовнаго права. Но въ 17 ст. палата общинъ присвоила себѣ право привлекать къ отвѣтственности высшихъ лицъ управленія не только за правонарушенія, предусмотрѣнныя уголовными законами, но также и за нецѣлесообразные ихъ поступки, приносящіе или могущіе принести вредъ благополучію и безопасности государства. Высшіе сановники королевства отвѣчаютъ отнынѣ передъ палатами и за закономѣрность, и за цѣлесообразность своихъ дѣйствій, за все то, что находится въ противорѣчіи съ „честностью, справедливостью и полезностью" (honesty, justice and utility) ихъ должностного поведенія. Палаты облекаются дискреціонной властью квалифицировать то или иное дѣяніе должностныхъ лицъ, какъ идущее въ разрѣзъ съ интересами государства или грозящее его бытію, и подвергать виновныхъ въ его совершеніи наказанію, доходящему иногда даже до лишенія жизни. Вмѣстѣ съ тѣмъ прецеденты 17 ст., путемъ которыхъ, вообще говоря, шло развитіе impeachment'a, содержатъ въ себѣ рядъ постановленій, довершившихъ его и выработавшихъ для него довольно стройную систему. Такъ, было постановлено, что судебное преслѣдованіе виновныхъ не можетъ быть прекращено роспускомъ нижней палаты, а также что право ея привлекать къ отвѣтственности высшихъ сановниковъ не можетъ быть пріостановлено или стѣсняемо актами королевской власти [1]). Послѣднее опредѣленіе было закрѣплено, между прочимъ, въ ст. 3 act of settlement 1701 года.

На ряду съ impeachment'омъ въ рукахъ парламента имѣлось другое средство для преслѣдованія неугодныхъ ему лицъ, средство, которое съ точки зрѣнія современнаго правосознанія можно считать самымъ грубымъ нарушеніемъ основныхъ началъ права, это именно—bill of attainder. Bill of attainder,

---

[1]) См. интересный въ этомъ отношеніи процессъ противъ графа Денби. Mohl—Die Verantwortlichkeit der Minister. 1837. 662—668. Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. 1892. Vol. I. 16—17.

примѣнявшійся въ теченіе 17-го и 18-го столѣтій, представляетъ собою не что иное, какъ законъ, изданный ad hoc и имѣющій обратную силу, посредствомъ котораго дѣяніе, ненаказуемое въ моментъ его совершенія, объявлялось подлежащимъ уголовной карѣ, а также устанавливалась степень наказуемости, въ большинствѣ случаевъ весьма тяжелая—смертная казнь или конфискація имущества. Наиболѣе извѣстный случай примѣненія bill of attainder относится къ 1640 году, когда на основаніи его былъ присужденъ къ смертной казни Стаффордъ, послѣ того какъ общины отказались возбудить противъ него уголовное преслѣдованіе. Въ послѣдній разъ попытка воспользаваться bill of attainder была сдѣлана въ 1820 году по отношенію къ королевѣ Каролинѣ, супругѣ Георга IV, по поводу предъявленнаго къ ней обвиненія въ нарушеніи супружеской вѣрности. Попытка эта окончилась неудачей, билль былъ взятъ обратно прежде, чѣмъ онъ прошелъ черезъ обѣ палаты парламента. Неотмѣненный никакимъ парламентскимъ актомъ, онъ вышелъ изъ употребленія, какъ совершенно не отвѣчающій требованіямъ современнаго правового государства [1]).

Но обратимся къ impeachment'y. Изъ Англіи онъ перешелъ съ нѣкоторыми измѣненіями, иногда довольно значительными, при посредствѣ Франціи,—извѣстно, что французская конституція 3 сентября 1791 года первая провозгласила принципъ отвѣтственности министровъ, выставивъ въ то же самое время требованіе контрасигнированія ими всѣхъ актовъ короля, безъ чего послѣдніе были недѣйствительны (Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 4-5)—къ другимъ западноевропейскимъ народамъ и сдѣлался здѣсь краеугольнымъ камнемъ современнаго конституціонализма. На континентѣ институтъ отвѣтственности, въ противоположность своей родинѣ, подвергся основательному теоретическому изученію. Выдвинувъ и разработавъ понятіе министра, конституціонная доктрина указала ему двоякое положеніе въ государственномъ организмѣ.

[1]) См. Jellinek. Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1903 года, стр. 241 и примѣчанія 1 и 2.

Съ одной стороны, онъ является высшимъ органомъ, содѣйствіе котораго необходимо монарху для того, чтобы его правительственные акты были юридически дѣйствительны. Это содѣйствіе, проявляющееся во-внѣ въ формѣ контрасигнированія или скрѣпленія ихъ министромъ, принимающимъ вмѣстѣ съ тѣмъ на себя отвѣтственность за ихъ содержаніе, качественно отличаетъ должность министра отъ всѣхъ другихъ должностей въ государствѣ. Отвѣтственность его служитъ какъ бы коррективомъ безотвѣтственности главы государства, хотя министръ отвѣчаетъ и въ данномъ случаѣ, какъ и во всѣхъ остальныхъ, за свои собственные поступки. Онъ сохраняетъ за собой свободу давать свое согласіе на тѣ или иные акты монарха или отказывать ему въ немъ, и, контрасигнируя ихъ, министръ eo ipso становится участникомъ ихъ происхожденія, принимающимъ на себя всѣ послѣдствія ихъ появленія.

Съ другой стороны, министръ является высшимъ административнымъ лицомъ, самостоятельно завѣдующимъ опредѣленной отраслью управленія и непосредственно подчиненнымъ монарху. Въ его рукахъ сосредоточивается значительная дискреціонная власть, что находитъ свое объясненіе въ самыхъ свойствахъ административной дѣятельности, которая не можетъ руководствоваться однѣми лишь нормами права, такъ какъ законъ не предусматриваетъ и не можетъ предусмотрѣть всѣхъ случаевъ текущей дѣйствительности, но, призванная осуществлять задачи государства, принуждена также въ предѣлахъ, установленныхъ правомъ, считаться и съ принципами пользы и цѣлесообразности. Въ то же самое время министръ не можетъ сослаться въ оправданіе своего поведенія на приказъ стоящаго надъ нимъ учрежденія, ибо въ его лицѣ находятъ свое завершеніе различныя отрасли государственнаго управленія.

Все это, вмѣстѣ взятое, требуетъ особой отвѣтственности министровъ, отличной отъ отвѣтственности другихъ должностныхъ лицъ и поставленной въ условія ея дѣйствительнаго осуществленія. Отвѣтственность эта служитъ необходимой гарантіей

законности и правопорядка въ государствѣ, согласованности дѣйствій министра съ интересами страны [1]).

При этомъ одни государства ограничиваютъ право палатъ привлекать къ отвѣтственности министровъ только случаями нарушенія съ ихъ стороны конституціи. Сюда принадлежатъ, впрочемъ, немногія государства: Вюртембергъ [2]), Саксонія [3]), Вальдекъ [4]) и нѣк. др.

---

[1]) Въ своей брошюрѣ „Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства", М. 1907, проф. А. С. Алексѣевъ, разсматривая взгляды господствующей доктрины на положеніе министра въ современной конституціонной монархіи и причисляя меня къ ея послѣдователямъ—цитируется моя статья „Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ", помѣщенная въ „Журналѣ Министерства Юстиціи" 1906 г. кн. 3,—замѣчаетъ: „Этотъ привходящій къ правительственному акту моментъ, контрасигнированіе министра, удостовѣряющее его законномѣрность, и служитъ, по господствующему ученію, обоснованіемъ министерской отвѣтственности" (стр. 19).—Не касаясь здѣсь совершенно положительнаго конструированія проф. Алексѣевымъ института безотвѣтственности монарха и отвѣтственности правительства, я хотѣлъ бы указать только на допущенную имъ неточность, могущую ввести въ заблужденіе читателя вышеупомянутой брошюры. Ни въ цитированной имъ статьѣ, ни въ настоящей я не обосновывалъ и не обосновываю отвѣтственности министровъ только контрасигнированными ими актами монарха. Содѣйствіе министра монарху при осуществленіи имъ функцій власти представляетъ собою хотя и весьма существенную, но все-же только одну сторону дѣятельности министра, которая и была выдвинута мною въ названной статьѣ. Разумѣется, она занимаетъ въ ней доминирующее положеніе и выступаетъ, такъ сказать, въ первую очередь при изученіи мною существующихъ въ литературѣ воззрѣній на положеніе министра въ государствѣ и его отношеніе къ монарху. Но и тамъ я говорилъ, что „министры отвѣтственны вовсе не потому, что монархъ безотвѣтственъ", а при обоснованіи отвѣтственности контрасигнированіемъ именно эта точка зрѣнія выступаетъ особенно рельефно (см. мое изложеніе и оцѣнку интересныхъ въ этомъ смыслѣ теорій Буддеуса и Бишофа, стр. 21—24 моей статьи по отдѣльному оттиску), что отвѣтственность ихъ „вытекаетъ изъ того принципа конституціоннаго права, что всякій, кому вѣрена публичная власть, долженъ отвѣчать за ея примѣненіе". (стр. 25). Но только министры, сверхъ общей отвѣтственности должностныхъ лицъ, подлежатъ еще особой, имъ однимъ свойственной отвѣтственности, которая коренится въ ихъ своеобразномъ положеніи въ государствѣ. Не контрасигнированіе только, а все ихъ особое положеніе и обосновываетъ министерскую отвѣтственность въ техническомъ смыслѣ слова.

[2]) Verfassungsurkunde vom 27 Sept. 1819. § 195.

[3]) Verfassungsurkunde vom 4 Sept. 1831. § 141.

[4]) Verfassungsurkunde vom 17 Aug. 1852 § 66. Сюда же принадлежалъ Гессенъ по конституціи 17 дек. 1820 г., но законъ 5 іюля 1821 г. расширилъ

Другія—и такихъ большинство—не довольствуются привлеченіемъ министровъ къ отвѣтственности только за нарушеніе конституціи. Они расширяютъ объектъ отвѣтственности, предоставляя палатамъ право выступать съ формальнымъ обвиненіемъ противъ министровъ, виновныхъ какъ въ нарушеніи конституціи, такъ и въ нарушеніи обыкновенныхъ законовъ страны. Къ этой группѣ относятся Австрія [1]), Пруссія [2]), Баварія [3]) и мног. другія.

Наконецъ, дальше всего въ этомъ отношеніи идутъ Баденъ [4]) и Венгрія [5]). Они провозглашаютъ министровъ отвѣтственными не только за законномѣрность, но и за цѣлесообразность правительственныхъ актовъ, надѣляя палаты правомъ судебнаго ихъ преслѣдованія за всѣ поступки, „приносящіе вредъ безопасности и благополучію государства, а также за всѣ распоряженія, угрожающія независимости государства". Сюда можно отнести и Бельгію, которая подобно системѣ англійскаго impeachment'a облекаетъ палату депутатовъ правомъ выступать въ роли обвинителя министровъ, обязанности же судьи возлагаетъ на кассаціонный судъ (въ Англіи обязанности судьи возложены, какъ мы видѣли, на палату лордовъ), предоставляя ему опредѣлить какъ характеръ преступленія, т. е. квалифицировать то или иное дѣяніе министра въ качествѣ преступнаго, такъ и степень его наказуемости [6]).

Какъ бы то ни было, въ той или другой формѣ отвѣтственность министровъ существуетъ во всѣхъ государствахъ, перешедшихъ къ конституціонному режиму, и является однимъ изъ необходимыхъ условій его сохраненія. Это дало возмож-

---

отвѣтственность и за нарушеніе обыкновенныхъ законовъ см. Pistorius.— Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deut. Staatsrecht. 1891. Стр. 64 слѣд.

[1]) Gesetz uber die Verantwortlichkeit der Minister vom 25 Juli 1867. §§ 2 и 3.

[2]) Verfassungsurkunde vom 31 Jan. 1850. Art. 61.

[3]) Gesetz, die Verantw. der Minister betreffend, vom 4 Juni 1848, Art. 9.

[4]) Verfassungsurkunde vom 22 Aug. 1818. § 67 a, bezw. Verf.—G. vom 20 Febr. 1868.

[5]) Gesetz—Art. III v. J. 1847—48 über die Bildung des ungarischen verantwortlichen Ministeriums. § 32.

[6]) Constitut. 1831, Art. 134.

ность одному изъ писателей первой половины 19 ст. высказать мысль, что институтъ отвѣтственности настолько присущъ конституціонной монархіи, что отсутствіе его стираетъ реальное различіе между этой формой правленія и монархіей абсолютной [1]).

Но англичане не удовольствовались тою степенью контроля со стороны парламента надъ дѣйствіемъ органовъ управленія, какую давалъ имъ въ руки impeachment. Средство это было чрезвычайное, и примѣнялось оно обыкновенно въ исключительныхъ случаяхъ, когда злоупотребленія администраціи достигали значительныхъ размѣровъ и приносили явный вредъ благополучію и интересамъ государства. Возможности же повседневнаго, такъ сказать, контроля, необходимости для представителей власти считаться съ тѣми указаніями, какія предлагалъ имъ парламентъ, средство это дать было не въ силахъ. Поэтому англичане уже издавна изыскивали другіе, болѣе дѣйствительные способы постояннаго вліянія парламента на управленіе, которые позволили бы ему подчинить себѣ послѣднее, и нашли ихъ, наконецъ, въ лицѣ того учрежденія, которое въ моментъ своего появленія и съ первыхъ шаговъ было весьма далеко отъ выполненія роли, лежащей на немъ въ настоящее время. Я имѣю въ виду комитеты, составлявшіеся изъ отдѣльныхъ членовъ тайнаго совѣта (Privy Council), пользовавшихся особымъ довѣріемъ короля, съ которыми онъ и совѣщался по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ внутренней и внѣшней политики. Комитеты эти, получившіе вскорѣ названіе „кабинета“, возникли въ эпоху Стюартовъ [2]) и обязаны своимъ происхожденіемъ, главнымъ образомъ, стремленіямъ англійскихъ королей проводить свою личную по-

---

[1]) Le Graverand—Des lacunes de la législation française. Tom. III, chap. III: „La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionnelle, que l'on peut affirmer que sans cette garantie nécessaire il serait impossible d'indiquer une différence réelle, dans la pratique et l'action, entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue“. Цит. по Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit u. s. w. 1869. Einleitung.

[2]) Что подобные единичные случаи, не находящіеся въ прямой связи съ кабинетами Стюартовъ, имѣли мѣсто и раньше, говоритъ Hatschek—Englisches Staatsrecht, 1906, Bd. II, стр. 25.

литику, эмансипировавшись отъ всякаго вліянія тайнаго совѣта, и опереться въ начавшейся тогда борьбѣ ихъ съ парламентомъ на преданныхъ имъ лицъ; кромѣ того, они были вызваны къ жизни и въ силу естественныхъ условій—вслѣдствіе невозможности, при значительно разросшемся въ то время составѣ тайнаго совѣта, надлежащимъ образомъ вести въ немъ государственное управленіе [1]).

Учрежденіе, служившее первоначально орудіемъ королевскаго произвола [2]), превращается постепенно въ средство, съ помощью котораго парламентъ сумѣлъ закрѣпить за собой отвоеванную имъ у короны власть и пріобрѣлъ доминирующее вліяніе въ государственной жизни, вылившееся въ формѣ, извѣстной подъ именемъ парламентарнаго правительства.

II.

Въ чемъ же заключается сущность парламентарной системы, каковы ея особенности, наиболѣе ярко ее характеризующія?

При парламентарномъ режимѣ во главѣ государства становится безотвѣтственное лицо,—будетъ ли оно называться наслѣдственнымъ монархомъ или выборнымъ президентомъ,—это не имѣетъ существеннаго значенія, ибо парламентаризмъ, развившись въ условіяхъ монархическаго строя, тѣмъ не менѣе не исключаетъ возможности и республиканской формы государственнаго устройства, что̀ мы видимъ на примѣрѣ современной Франціи. Правда, французская конституція объявляетъ президента республики отвѣтственнымъ. Покоясь на принципѣ народнаго суверенитета, требующаго отвѣтственности всякой власти, отъ него исходящей, она не могла сдѣлать исключеніе по отношенію къ какому бы то ни было должностному лицу, хотя бы и занимающему высшее поло-

---

[1]) Dupriez, op. cit., II, стр. 17—18.

[2]) Hatschek называетъ кабинеты эпохи Стюартовъ „Ausflüsse königlicher Willkür“ см. Hatschek, ibid.

женіе въ государствѣ. Но она сводитъ эту отвѣтственность къ мало вѣроятнымъ случаямъ государственной измѣны [1]) и лишаетъ ее почти всякаго практическаго значенія.

Это лицо, сохраняя за собой въ теоріи всѣ прерогативы власти, въ дѣйствительности осуществленіе ихъ передаетъ кабинету или совѣту министровъ, составленному изъ представителей партіи, располагающей большинствомъ въ парламентѣ. Но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы при парламентарномъ режимѣ глава государства былъ лишенъ всякаго участія въ политической жизни страны, а роль кабинета сводилась бы къ роли особаго комитета палаты народныхъ представителей, ею назначеннаго и всецѣло отъ нея зависящаго. Далеко нѣтъ; хотя надо сказать, что взглядъ этотъ находитъ себѣ приверженцевъ даже среди видныхъ теоретиковъ конституціоннаго права. Такъ, Бэджготъ, характеризуя положеніе англійскаго кабинета, замѣчаетъ: „Подъ этимъ новымъ словомъ мы понимаемъ коммисію законодательнаго учрежденія, избранную въ качествѣ исполнительнаго учрежденія. Законодательное учрежденіе выдѣляетъ изъ себя много коммисій, но эта—самая важная. Въ эту главную коммисію избираютъ людей, пользующихся наибольшимъ довѣріемъ законодательнаго учрежденія. Правда, они выбираются не прямо, а косвенно, но въ косвенныхъ выборахъ законодательная власть почти всемогуща“ [2]). Объ англійскомъ премьерѣ онъ говоритъ, что „обыкновенно и номинальный первый министръ и дѣйствительный первый министръ, т. е. лидеръ палаты общинъ, избираются законодательной властью. Въ господствующей палатѣ господствующая партія открыто избираетъ себѣ главу, и ея избранникъ становится во главѣ управленія страною. Такимъ образомъ, въ сущности говоря, у насъ въ Англіи есть такой же выборный первый магистратъ, какъ и у американцевъ“ [3]). Впрочемъ, тотъ же Бэджготъ, анализируя

---

[1]) Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison, Art. 6, loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, 25 févr. 1875.

[2]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи. 1905, стр. 71.

[3]) Бэджготъ, ibid., стр. 72.

роль кабинета нѣсколько ближе, надѣляетъ его такими полномочіями, которыя едва-ли позволяютъ видѣть въ немъ только коммисію парламента, послушно исполняющую его велѣнія. „Кабинетъ“ — по его словамъ — „несмотря на то, что онъ есть коммисія законодательнаго собранія, облеченъ такой властью, которую ни одно собраніе не вручило бы никакой коммисіи, если бы не было въ пользу этого историческихъ фактовъ и успѣшнаго опыта. Эта коммисія, которая можетъ распустить собраніе, ее назначившее; коммисія съ правомъ пріостанавливающаго veto и апелляціи. Назначенная однимъ парламентомъ, она можетъ аппелировать, если пожелаетъ, къ слѣдующему“ [1]).

Брайсъ, противопоставляя англійскую систему управленія американской, говоритъ, что первая „ставитъ во главѣ государства одно лицо, отъ имени котораго дѣлаются всѣ административныя распоряженія и которое безотвѣтственно и несмѣняемо. Распоряженія этого лица дѣлаются по совѣту и подъ отвѣтственностью министровъ, которые номинально имъ назначаются, но которые въ дѣйствительности назначаются народными представителями и обыкновенно, хотя необязательно, выбираются между членами законодательнаго собранія. Поэтому на дѣлѣ оказывается, что страною управляютъ эти представители черезъ посредство избранныхъ ими агентовъ... Такимъ образомъ и исполнительная власть, и власть законодательная въ сущности принадлежатъ большинству палаты представителей“ [2]).

Мысль о сліяніи исполнительной власти съ законодательной получила также довольно широкое распространеніе и во Франціи. Только здѣсь сторонники ея не довольствуются подобно Бэджготу и Брайсу констатированіемъ фактическихъ отношеній зависимости, но стремятся превратить ихъ въ правовыя, юридически закрѣпить за законодательной властью распоряженіе исполнительной. Такъ, въ учредительномъ собраніи 1848 года Греви внесъ предложеніе, заключавшееся

---

[1]) Бэджготъ, ibid., стр. 75.

[2]) Брайсъ. Американская республика 1889 г. т. I, стр. 305.

въ томъ, чтобы „національное собраніе вручило исполнительную власть гражданину, принимающему титулъ президента совѣта министровъ. Президентъ совѣта министровъ долженъ избираться національнымъ собраніемъ тайной подачею голосовъ, абсолютнымъ большинствомъ. Президентъ совѣта министровъ долженъ избираться на неопредѣленное время. Его всегда можно смѣнить“ [1]).

Это предложеніе было повторено нѣсколько позже Прево-Пародолемъ въ извѣстномъ сочиненіи „La France nouvelle“, сыгравшемъ такую выдающуюся роль въ дѣлѣ выработки французскихъ учредительныхъ законовъ 1875 года и даже частью перешедшемъ въ ихъ текстъ. Говоря о способахъ, посредствомъ которыхъ можно обезпечить парламенту преобладающее вліяніе на направленіе политики правительства и принудить министерство уйти въ отставку, разъ оно потеряло его довѣріе, авторъ находитъ ихъ недостаточными и совѣтуетъ „прямо предоставить выборной палатѣ формальное назначеніе президента совѣта, который выбиралъ бы ужъ затѣмъ свободно своихъ товарищей по кабинету... Это избраніе президента совѣта было бы, разумѣется, дѣйствительнымъ на неопредѣленное время, т. е. до выхода въ отставку главы кабинета или же до тѣхъ поръ, пока палата не признала бы необходимымъ, за отсутствіемъ добровольнаго выхода въ отставку, приступить къ новому избранію“ [2]).

Необходимость замѣны исполнительной власти относительно самостоятельной, исполнительной властью, всецѣло и, такъ сказать, ежеминутно зависящей отъ законодательнаго собранія, была высказываема и во время обсужденія конституціонныхъ законовъ 1875 года [3]), и въ проектахъ послѣдующаго ихъ пересмотра“ [4]).

---

[1]) Цитир. по Эсмену. Основныя начала государственнаго права 1898 г. т. I, стр. 311.

[2]) Prevost-Parodol. La France nouvelle 1868 p. 102—103.

[3]) См. рѣчи Накэ въ засѣданіи національнаго собранія 28 января 1875 года, а также Мальe-де-Монжо и Луи-Блана въ засѣданіи 21 іюня того же года. Эсменъ, op. cit., т. I, стр. 438—440.

[4]) См., напр., проектъ пересмотра конституціи Гобле въ засѣданіи палаты депутатовъ 12 марта 1894 г. Эсменъ, ibid., т. I, стр. 311.

Едва-ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что такое поглощеніе законодательной властью исполнительной не согласуется съ принципами парламентаризма, что стремленіе свести ее къ роли послушнаго комитета всесильнаго законодательнаго собранія подкапывается подъ самыя его основы. Въ самомъ дѣлѣ, назначеніе перваго министра парламентомъ логически привело бы къ упраздненію президента республики [1]), т. е. независимаго и самостоятельнаго главы государства, ибо при такомъ порядкѣ была бы порвана всякая связь, соединяющая его въ настоящее время съ кабинетомъ или совѣтомъ министровъ. А существованіе самостоятельнаго главы государства составляетъ одно изъ необходимыхъ условій парламентарной системы, при чемъ положеніе его въ государствѣ вовсе не низводится, какъ я постараюсь показать нѣсколько ниже, къ положенію безучастнаго зрителя того, что происходитъ на аренѣ политической жизни народа.

Съ другой стороны, отвѣтственность главы исполнительной власти поглощаетъ собой министерскую, дѣлаетъ ее безполезной, тогда какъ отвѣтственность министровъ составляетъ жизненный нервъ парламентарнаго строя, его „двигательную пружину“ [2]), и не можетъ быть уничтожена, не сглаживая въ то же самое время тѣхъ характерныхъ особенностей, которыя она за собой вызываетъ. Недавняя исторія Франціи служитъ блестящимъ тому подтвержденіемъ.

Послѣ паденія второй имперіи и провозглашенія республики національному собранію, созванному въ Бордо въ февралѣ 1871 года, предстояла задача положить конецъ временному состоянію, вызванному предшествующими событіями, и выработать для Франціи новыя формы государственной жизни. Воплощая въ себѣ законодательную власть, оно тотчасъ же приступило къ организаціи исполнительной власти и краткой резолюціей 17 февраля вручило ее Тьеру, назначивъ

---

[1]) Такой порядокъ отразился бы также и на положеніи монарха въ парламентарныхъ монархіяхъ, лишивъ его той роли, какую онъ играетъ тамъ въ настоящее время и которая является характерной для этого строя.

[2]) Prevost-Parodol, l. c. p. 99 suiv., 123 suiv.

его „главою исполнительной власти Французской республики“ и поручивъ ему „осуществлять свои функціи подъ верховной властью національнаго собранія, при содѣйствіи министровъ, которыхъ онъ будетъ назначать и въ совѣтѣ которыхъ будетъ предсѣдательствовать“. Въ то же самое время оно оставило его членомъ этого собранія и удержало за собой право лишить его полномочій по собственному усмотрѣнію.

Политическая система, созданная такимъ положеніемъ, представляла собой значительныя уклоненія отъ парламентарнаго типа и не могла претендовать на продолжительное существованіе: она была лишена независимаго главы государства, стоящаго внѣ борьбы временныхъ политическихъ теченій, она предоставляла народнымъ представителямъ право формальнаго избранія главы кабинета, который затѣмъ назначаетъ министровъ по собственному выбору, тогда какъ при парламентарномъ режимѣ такое избраніе главы кабинета народными представителями совершается лишь косвенно, путемъ извѣстной группировки мнѣнія большинства палаты, предопредѣляющей назначеніе главою государства того или иного премьера. Правда, законъ 31 августа 1871 года старался исправить недостатки системы. Онъ предоставилъ Тьеру титулъ „президента Французской республики“, не фиксировавъ, впрочемъ, срока его полномочій—„пока Національное Собраніе не закончитъ своихъ работъ“; онъ точнѣе опредѣлилъ положеніе совѣта министровъ, котораго совсѣмъ почти не коснулась резолюція 17 февраля, установивъ необходимость контрасигнированія министромъ всѣхъ правительственныхъ актовъ президента республики и политическую отвѣтственность министровъ передъ Національнымъ Собраніемъ; но въ то же самое время онъ оставилъ президента республики отвѣтственнымъ передъ Собраніемъ, что давало ему возможность вмѣшиваться въ управленіе и стремиться къ проведенію своей личной политики. Совершенно справедливо замѣчаетъ Лефевръ въ своихъ „Les origines et l'esprit de la Constitution de 1875“, что для прочности этого устройства, т. е. созданнаго закономъ 31 августа, необходимо, „чтобы Тьеръ отказался отъ активнаго участія и руковод-

ства правительственной дѣятельностью и предоставилъ его совѣту министровъ, чтобы онъ скорѣе стремился къ роли конституціоннаго монарха, чѣмъ къ роли главы кабинета, преслѣдующаго собственную политику и защищающаго ее лично передъ парламентомъ. Но это вовсе не согласовалось ни съ характеромъ Тьера, ни съ временнымъ и неопредѣленнымъ положеніемъ, которое было создано для него, какъ главы государства, ни, наконецъ, съ реальной необходимостью въ его личныхъ дѣйствіяхъ, которая тогда ощущалась всѣми, въ томъ числѣ и имъ самимъ“ [1]). И дѣйствительно, Національное Собраніе вскорѣ же почувствовало всю неустойчивость такого порядка, который не разъ ставилъ его передъ сложной дилеммой: или вызвать паденіе Тьера, который былъ въ одно и то же время и главой кабинета, и главой государства,—паденіе, грозившее повлечь за собой совершенно неожиданныя послѣдствія для государственной жизни, или же отказаться отъ собственнаго мнѣнія и пожертвовать частью своей свободы.—Такое положеніе продолжалось около двухъ лѣтъ, пока закономъ 13 марта 1873 года, „имѣющимъ цѣлью регулировать аттрибуты публичныхъ властей и условія министерской отвѣтственности“, не былъ положенъ сколько нибудь прочный фундаментъ функціонированія парламентарнаго строя, нашедшаго свое завершеніе въ нынѣ дѣйствующей во Франціи конституціи 1875 года [2]).

Итакъ, въ основѣ парламентарнаго режима лежитъ юридическая обособленность главы государства отъ законодательнаго собранія; онъ построенъ на признаніи принципа отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной [3]). Здѣсь необходимо сдѣлать нѣсколько замѣчаній по поводу современныхъ воззрѣній на теорію раздѣленія или лучше—обособленія властей.

---

[1]) См. Lefèvre. Les origines et l'esprit de la Constitution de 1875 p. 5, цит. по Perrin. De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France. 1900. p. 78.

[2]) О политической системѣ, дѣйствовавшей во Франціи въ промежутокъ отъ 1871 до 1873 года, см. въ особенности Perrin, op. cit. Introduction, p. 75—79.

[3]) Ср. Гессенъ. Теорія правового государства въ сбор. „Политическій строй современныхъ государствъ“ 1905 г. т. I стр. 185 сл.

Современное пониманіе этой теоріи, положенное въ основу правового государства, значительно разнится отъ выставленаго Монтескье, хотя и всецѣло на немъ покоится. Одна изъ существенныхъ ошибокъ Монтескье заключается въ томъ, что онъ смѣшалъ теоріи раздѣленія властей съ теоріей ихъ взаимнаго уравновѣшенія [1]). Задавшись цѣлью выяснить условія, при которыхъ возможна политическая свобода, онъ приходитъ къ заключенію о необходимости такой организаціи, чтобы одна власть останавливала другую. Необходимо, по его мнѣнію, не только распредѣлить различныя власти, законодательную, исполнительную и судебную, между различными органами, но и воспрепятствовать тому, чтобы какой либо изъ этихъ органовъ выполнялъ хотя бы часть функцій, отнесенныхъ къ компетенціи другого. При такомъ раздѣленіи властей, каждая изъ нихъ будетъ равносильна другой, ни одна изъ нихъ не сможетъ присвоить себѣ полномочія другихъ, и всѣ онѣ вмѣстѣ будутъ дѣйствовать во взаимномъ согласіи.

Впрочемъ, нѣкоторые писатели характерную особенность ученія Монтескье видятъ не только въ томъ, что онъ выставилъ требованіе раздѣленія властей, но въ то же самое время и необходимость ихъ связи, сліянія. „Различныя государственныя функціи по теоріи Монтескье“,—говоритъ Ремъ,—„должны быть не только распредѣлены между различными носителями власти, но каждый изъ этихъ носителей долженъ задерживать другого въ отправленіи имъ своихъ функцій, слѣдовательно долженъ принимать участіе въ осуществленіи его власти, другими словами—въ благоустроенномъ государствѣ должно быть на лицо не только распредѣленіе властей между различными органами, но и участіе многихъ органовъ въ осуществленіи одной и той же власти, nicht blos Separation, sondern auch Participation der Gewalten muss im wohlgeordneten Staate vorhanden sein [2]). Такое мнѣніе Ремъ основы-

---

[1]) Гессенъ, н. с. стр. 124 сл., въ особенности 128 сл.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre въ Marquardsen's Handbuch etc. 1899, S. 233.

ваетъ, главнымъ образомъ, на слѣдующемъ мѣстѣ VII главы, XI книги „Духа Законовъ“: Les trois pouvoirs n'y (во Франціи) sont point distribués et fondus sur le modèle de la constitution dont nous avons parlée, т. е. англійской, присоединяя сюда изъ VI главы той же книги: Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.

Ошибочность этого взгляда была указана Еллинекомъ [1]), который замѣчаетъ, что Ремъ вывелъ свое заключеніе, находящееся въ прямомъ противорѣчіи съ принципами всего ученія Монтескье, неправильно переведя „fondus sur le modèle“ въ смыслѣ „слиты, т. е. соединены по образцу“, тогда какъ надо было бы перевести „вылиты, т. е. образованы по образцу“, такъ какъ тамъ рѣчь идетъ лишь о томъ, что во Франціи нѣтъ того распредѣленія властей, какое наблюдается въ англійской конституціи [2]).

Далѣе, Ремъ высказываетъ также мысль, что, по ученію Монтескье, исполнительная власть не равносильна законодательной, но находится въ зависимости отъ послѣдней. Къ такому утвержденію онъ приходитъ на основаніи того мѣста „Духа законовъ“, въ которомъ требуется ежегодное вотированіе налоговъ законодательнымъ собраніемъ, такъ какъ въ противномъ случаѣ исполнительная власть не будетъ зависѣть болѣе отъ законодательной (la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle, т. е. de la puissance législative), въ связи съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ правѣ veto исполнительной власти принадлежитъ лишь возможность задерживать (la faculté d'empêcher), но не возможность участвовать (la faculté de statuer) въ законодательной власти [3]).

Совершенно справедливо доказываетъ Еллинекъ, что эта зависимость (dépendre) представляетъ собою не что иное, какъ

---

[1]) Въ русской литературѣ проф. Н. И. Паліенко. Суверенитетъ, 1903, стр. 173—174.

[2]) Iellinek, Eine neue Theorie über die Lehre Montesquieu's von den Staatsgewalten. Цит. по Паліенко, ibid., стр. 174.

[3]) Rehm, op. cit, S. 236 и 307.—Что Монтескье былъ склоненъ приписывать высшее значеніе законодательной власти, объ этомъ говоритъ и Орландо, см. Принципы конституціоннаго права, 1907, стр. 47.

коррелатъ veto, принадлежащаго исполнительной власти, а равно ея права созывать и закрывать законодательное собраніе [1]). Имѣя въ виду эти права исполнительной власти по отношенію къ законодательной, можно было бы въ свою очередь говорить о зависимости законодательной власти отъ исполнительной, такъ какъ, благодаря имъ, послѣдняя могла бы совершенно лишить дѣйствія первую. О правѣ же контроля законодательной власти надъ дѣйствіями исполнительной Монтескье говоритъ лишь вскользь, не опредѣляя его точнѣе и замѣчая только, что законодательной власти принадлежитъ право надзора надъ исполненіемъ изданныхъ ею законовъ, которое не даетъ ей, однако, права суда надъ личностью монарха: судимы и наказаны могутъ быть лишь совѣтники монарха.

Итакъ, теорія Монтескье, приводящая въ своей крайней формулировкѣ къ теоретическому раздѣленію государства на три отдѣльныхъ лица [2]), находится въ неразрѣшимомъ противорѣчіи съ принципомъ единства государственной власти и не нашла себѣ примѣненія ни въ одной изъ дѣйствовавшихъ или находящихся въ дѣйствіи конституцій. Являясь чисто абстрактной формулой, она тотчасъ же должна была подвергнуться значительнымъ видоизмѣненіямъ, какъ только она пришла въ соприкосновеніе съ дѣйствительной жизнью, не укладывающейся въ одинъ лишь логическія рамки и часто нарушающей теоретическія построенія.

Въ самомъ дѣлѣ, возьмемъ, напр., конституцію Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, не говоря уже о французскихъ конституціяхъ 3 сентября 1791 года и 22 августа 1795 года (5 фруктидора III года Республики), построенную на признаніи принципа раздѣленія властей [3]), и посмотримъ, насколько послѣдовательно проведенъ онъ въ ней. Согласимся ли мы съ Еллинекомъ, по которому отступленія отъ

---

[1]) Iellinek, Allgemeine Staatslehre. Цит. по рус. пер. 1903 г., стр. 330, пр. 4. Ср. также Н. И. Палiенко, н. с., 171—172.

[2]) Iellinek, ibidem.

[3]) Брайсъ, Американская республика, т. I, стр. 310 сл., Boutmy, Etudes de droit constitutionnel. 4 édit., p. 131.

строгаго разграниченія властей совершены въ Соединенныхъ Штатахъ вполнѣ сознательно [1]), или же усвоимъ точку зрѣнія Рема, что американская конституція стремилась къ абсолютному раздѣленію властей [2]), мы должны признать, что принципъ этотъ является далеко невыдержаннымъ. Такъ, президенту республики, представляющему собой главу исполнительной власти, принадлежатъ и законодательныя права, хотя и въ довольно своеобразной формѣ. Лишенный всякой законодательной инициативы, онъ тѣмъ не менѣе надѣленъ правомъ суспензивнаго veto, дающимъ ему возможность въ теченіе десятидневнаго срока принять или отвергнуть законопроектъ конгресса, который въ послѣднемъ случаѣ поступаетъ на вторичное разсмотрѣніе и получаетъ силу, будучи принятымъ большинствомъ двухъ третей конгресса. Это суспензивное veto превращается въ абсолютное, если президентъ оставитъ безъ движенія всѣ законопроекты, поступившіе къ нему въ теченіе десяти послѣднихъ дней сессіи конгресса [3]). И не надо думать, что-бы президенты Соединенныхъ Штатовъ не пользовались принадлежащимъ имъ правомъ. Конституціонная статистика гласитъ, что въ теченіе перваго столѣтія со дня существованія республики президентское veto было примѣнено 433 раза [4]). Сверхъ того, президентъ имѣетъ отношеніе и къ судебнымъ полномочіямъ: за нимъ признано право даровать „помилованіе и прощеніе“ во всѣхъ преступленіяхъ, совершенныхъ противъ Соединенныхъ Штатовъ, исключая случая обвиненія министровъ въ государственной измѣнѣ.

Конгрессъ, служащій органомъ законодательной власти, участвуетъ также въ осуществленіи какъ исполнительной, такъ и судебной власти. Онъ объявляетъ войну; согласіе верхней его палаты, сената, требуется для нѣкоторыхъ административныхъ актовъ президента: послѣдній съ вѣдома и согласія сената заключаетъ международные трактаты и на-

---

[1]) Iellinek, op. cit., рус. пер. 405.

[2]) Rehm, op. cit., 288 ff.

[3]) Iellinek, ibid.

[4]) См. Iellinek. Verfassungsanderung und Verfassungswandlung. 1906. S. 35—36.

значаетъ пословъ, консуловъ, судей верховнаго союзнаго суда и высшихъ чиновниковъ Соединенныхъ Штатовъ. Сенатъ отправляетъ функціи суда по отношенію къ тѣмъ должностнымъ лицамъ, противъ которыхъ возбуждено уголовное преслѣдованіе палатой народныхъ представителей.

Наконецъ, судебной власти принадлежатъ нѣкоторыя полномочія по отношенію къ законодательной, полномочія, дающія возможность высказать мысль о существованіи въ американской республикѣ судебнаго контроля надъ конституціонностью законовъ, т. е. надъ тѣмъ, находятся ли тѣ или иные законодательные акты въ согласіи съ конституціей. Верховный союзный судъ, примѣняя законодательное положеніе къ отдѣльному случаю и найдя его несоотвѣтствующимъ конституціи, обязанъ оставить его безъ примѣненія—положеніе, при которомъ судьѣ дается весьма значительное, хотя и косвенное вліяніе, какъ на истолкованіе конституціи, такъ и на направленіе подчиненной ей законодательной дѣятельности.

Если таковы отступленія отъ принципа раздѣленія властей, фиксированныя въ самой конституціи, то практика, руководимая настоятельными требованіями государственной жизни, почти совершенно его уничтожила. Извѣстно, какъ ревниво оберегаетъ конституція отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной. Она не даетъ президенту республики права вносить въ конгрессъ законопроектъ ни прямо, ни косвенно—чрезъ посредство министровъ, такъ какъ послѣдніе не могутъ присутствовать въ его засѣданіяхъ. И только своими посланіями къ конгрессу онъ можетъ указывать на тѣ или иные вопросы, заслуживающіе, по его мнѣнію, вниманія конгресса, рекомендовать ему желательныя законодательныя мѣропріятія. Тѣмъ не менѣе жизнь выработала посредствующія инстанціи, въ которыхъ происходитъ соприкосновеніе между этими двумя властями,—соприкосновеніе, безъ котораго государственная машина пришла бы въ полное разстройство. Такими инстанціями служатъ комитеты сената и въ особенности палаты народныхъ представителей, стянувшіе къ себѣ постепенно всю важнѣйшую дѣятельность

конгресса и лишившіе ее того значенія, которое присвоено ей конституціей [1]). Чрезъ посредство этихъ комитетовъ, въ засѣданіяхъ которыхъ участвуютъ министры, и происходятъ сношенія органовъ законодательства съ органами администраціи [2]).

Въ настоящее время теорія раздѣленія властей въ изложеніи Монтескье оставлена литературой. Подъ раздѣленіемъ, правильнѣе—обособленіемъ, властей имѣется въ виду теперь такой порядокъ, при которомъ правительственныя и судебныя функціи—не власти, ибо власть едина, проявляется же она по тремъ существеннымъ направленіямъ,—занимаютъ подчиненное положеніе по отношенію къ функціямъ законодательнымъ. „Когда въ одномъ и томъ же лицѣ или учрежденіи“—говоритъ Монтескье—„законодательная власть соединена съ исполнительной, тогда нѣтъ свободы, ибо можно опасаться, что одно и то же лицо или учрежденіе будетъ издавать тиранническіе законы, чтобы тиранически ихъ исполнять. Нѣтъ также свободы тамъ, гдѣ судебная власть не отдѣлена отъ законодательной и исполнительной. Если она соединена съ законодательной, жизнь и свобода гражданъ будутъ зависѣть отъ произвола, такъ какъ судья является законодателемъ. Если она соединена съ исполнительной властью, судья можетъ сдѣлаться притѣснителемъ. Все было бы потеряно, если бы одно и то же лицо или одно и то же учрежденіе осуществляли всѣ три вида власти: власть издавать законы, власть приводить ихъ въ исполненіе и власть судить преступленія и частныя жалобы“ [3]). Это классическое мѣсто „Духа законовъ“, подготовленное всѣмъ предшествующимъ развитіемъ политико-философской мысли, понимается теперь не въ томъ смыслѣ, что различныя стороны государственной дѣятельности—законодательная, административная и судеб-

---

[1]) Это замѣчаніе относится въ особенности къ дѣятельности палаты представителей.

[2]) См. Брайсъ. Американская республика т. I, стр. 163 сл., Rehm. Allgemeine Staatslehre S. 293, Jellinek. Verfassungsanderung und Verfassungswandlung, S. 47, Boutmy. Etudes de droit constitutionnel. p. 156. suiv. (4 édit.).

[3]) Esprit des lois, liv. XI, ch. VI.

ная—должны быть вполнѣ независимы и поставлены, такъ сказать, рядомъ, а въ томъ, что двѣ изъ нихъ—административная и судебная—должны быть юридически подчинены третьей—законодательной. Юридическая подчиненность ихъ сказывается въ томъ, что въ современномъ государствѣ законъ, какъ проявленіе воли государства, занимаетъ доминирующее положеніе, администрація же и судъ, оставаясь вполнѣ самостоятельными въ сферѣ своей компетенціи, могутъ развиваться лишь въ предѣлахъ дѣйствующаго въ немъ права: они подчинены праву или высшей формѣ его—закону, подзаконны [1]).

Такое обособленіе властей (функцій), утверждающее господство права, могло быть послѣдовательно проведено лишь въ государствѣ конституціонномъ, будетъ ли оно монархіей или республикой—это не имѣетъ существеннаго значенія, гдѣ впервые было формально разграничено понятіе закона отъ понятія административнаго распоряженія. Подъ именемъ закона понимается здѣсь актъ власти (содержаніе его безразлично), исходящій отъ органовъ законодательства; подъ именемъ административнаго распоряженія—актъ власти, исходящій отъ органовъ управленія—монарха въ качествѣ главы его, президента, министровъ и т. д. Въ этомъ формальномъ понятіи закона находятъ свою границу какъ правительство, осуществляющее интересы государственной жизни, такъ и судъ, конкретизирующій право, примѣняющій его къ частнымъ, отдѣльнымъ случаямъ.

Въ абсолютномъ государствѣ такого разграниченія нѣтъ. Тамъ монархъ стоитъ надъ закономъ—princeps legibus solutus est. Какъ бы ни были отличны формы, въ которыхъ проявляется его законодательная дѣятельность, отъ тѣхъ, гдѣ онъ дѣйствуетъ въ качествѣ органа управленія, въ лицѣ неограниченнаго монарха всегда имѣется юридическая возможность изданія административнаго распоряженія, нарушающаго за-

---

[1]) Ср. Гессенъ. Теорія правового государства, въ назв. сб. т. I, стр. 131, Лаваревскій. Народное представительство и его мѣсто въ системѣ другихъ государственныхъ установленій. Сб. „Конституціонное государство“ изд. 2, стр. 191, Орландо. Принципы конституціоннаго права, стр. 50—51.

конъ: quod principi placuit, legis habet vigorem. Напротивъ, въ конституціонномъ государствѣ монархъ въ качествѣ органа законодательства существенно отличенъ отъ монарха, выступающаго въ области управленія, согласно англійскому „King in parliament“ въ отличіе отъ „King in council“, при чемъ послѣдній подчиненъ первому. Въ этомъ отношеніи ученіе Локка ближе передаетъ существо конституціонной монархіи, чѣмъ ученіе Монтескье. Локкъ выдвинулъ не только принципъ раздѣленія властей, но и принципъ ихъ связи, предоставивъ монарху—главѣ исполнительной власти—участіе также и въ законодательствѣ. Своей теоріей онъ далъ правовую конструкцію той государственной формы, которая извѣстна подъ именемъ конституціонной монархіи [1]). На этой точкѣ зрѣнія стоитъ и Блэкстонъ, у котораго, быть можетъ, еще сильнѣе, чѣмъ у Локка, выступаетъ моментъ соединенія властей на ряду съ ихъ раздѣленіемъ [2]). Усвоивъ въ общемъ взгляды Монтескье, онъ, однако, по данному пункту существенно отъ него разнится, теоретизируя вмѣстѣ съ Локкомъ исключительно англійскія государственно-правовыя отношенія, тогда какъ для Монтескье англійская дѣйствительность послужила лишь отправной точкой при построеніи имъ теоріи раздѣленія властей [3]).

Какъ бы то ни было, начало обособленія властей (функцій), обязанное въ качествѣ принципа правового государства своимъ происхожденіемъ тремъ вышеназваннымъ мыслителямъ, лежитъ въ основѣ современнаго конституціоннаго государства, а слѣдовательно и парламентарнаго, которое представляетъ собою разновидность, хотя и довольно рѣзко очерченную, перваго [4]). Въ этомъ смыслѣ вполнѣ справедливо

---

[1]) Ср. П. И. Пазіенко. Суверенитетъ, стр. 162—164, 174—175, а также Rehm. Allgemeine Staatslehre, S. 226—227.

[2]) Rehm, op. cit. 244.

[3]) Ibid. 243.

[4]) Характеристику правового государства см. проф. Пазіенко. Правовое государство и конституціонализмъ. Вѣстникъ Права 1906 г. Кн. 1, стр. 24 сл., въ особ. 27—29 отдѣльнаго изданія, а также выше цитированную статью Гессена.

замѣчаніе Бенуа, высказанное имъ на страницахъ своего сочиненія, посвященнаго вопросамъ парламентской реформы, что „парламентаризмъ представляетъ собою правительственную систему, дѣйствующую посредствомъ раздѣленія, сношенія и равновѣсія - нѣкогда говорили „публичныхъ властей"—я предпочитаю сказать: „органовъ и функцій политической жизни націи". По самому существу своему онъ противится тому, чтобы какой либо изъ этихъ органовъ, преступая свои функціи, вторгался въ сферу дѣятельности другого, чтобы гдѣ либо въ государствѣ была возможность образованія summum jus, а слѣдовательно и summa injuria" [1]). Но только въ отличіе отъ тѣхъ государствъ, которыя подобно нѣмецкимъ ставятъ министерство въ независимое отъ палатъ положеніе, хотя эта независимость не является, какъ мы увидимъ, абсолютной, и не признаютъ политической отвѣтственности его или лучше— высшей формы ея, проявляющейся въ выходѣ въ отставку министерства, лишившагося довѣрія палатъ, или которыя подобно конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ стремятся провести принципъ раздѣленія властей до его крайнихъ предѣловъ и превращаютъ министровъ исключительно въ агентовъ власти президента, парламентарная система устанавливаетъ связь и единеніе между главой государства и представителями народа и находитъ ее въ лицѣ кабинета или совѣта министровъ.

Мы подошли теперь къ чрезвычайно сложному вопросу, занимающему особое положеніе въ ученіи о парламентаризмѣ, а именно къ вопросу о значеніи и роли кабинета при парламентарномъ режимѣ. Сложность эта увеличивается еще въ силу того, что даже въ тѣхъ государствахъ, подобно современной Франціи не довольствующихся признаніемъ парламентаризма только какъ политическаго требованія, а стремящихся закрѣпить его юридически [2]), положеніе кабинета въ значительной степени основывается на обычаяхъ и общепринятыхъ соглашеніяхъ, которые нѣкоторые писатели относятъ

---

[1]) Charles Benoist, La réforme parlementaire, 1902, p. 8.

[2]) Brie, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs, 1893, стр. 35—36.

не къ конституціонному праву въ строгомъ смыслѣ слова, а къ правиламъ конституціонной или политической нравственности.

III.

Я уже упоминалъ о томъ, что при парламентарномъ режимѣ дѣйствительное управленіе страной сосредоточивается въ рукахъ кабинета, составленнаго изъ представителей партіи, располагающей большинствомъ въ парламентѣ. Формально члены кабинета назначаются главою государства, фактически же это назначеніе совершается по указанію самого парламента, и, разъ большинство его ясно выражено, главѣ государствѣ не остается ничего другого, какъ призвать къ управленію его признанныхъ вожаковъ. Парламентаризмъ представляетъ собою партійное правительство par excellence [1]), и правъ былъ Лавелэ, замѣчая, что, чѣмъ болѣе рѣзко очерчены парламентскія партіи и чѣмъ лучше онѣ организованы, тѣмъ успѣшнѣе движется эта политическая машина" [2]). Отсюда—логическое требованіе однороднаго состава кабинета, члены котораго были бы связаны солидарностью политической мысли и дѣйствія. Кабинетъ долженъ служить выраженіемъ единой воли, ибо только при такомъ условіи возможно успѣшное проведеніе той политики, которая находитъ въ данной моментъ сочувствіе и поддержку у большинства народныхъ представителей.

Эта принадлежность всѣхъ членовъ министерства къ одной и той же политической партіи не является логическимъ постулатомъ въ тѣхъ государствахъ, которыя находятся на низшей ступени политическаго развитія, какъ, напр., абсолютныя монархіи, или же въ тѣхъ, которыя, хотя и перешли къ конституціонному режиму, но тѣмъ не менѣе сохранили за монархической властью преобладающее вліяніе въ государственной жизни, какъ, напр., отдѣльныя нѣмецкія монархіи. Един-

---

[1]) Ср. Гессенъ, н. с., стр. 167.

[2]) Laveleye, Le gouvernement dans la démocratie.

ство дѣйствія со стороны министерства поддерживается здѣсь единствомъ личности монарха.

Съ другой стороны, солидарность политическихъ взглядовъ министровъ не составляетъ необходимаго условія правильнаго функціонированія правительственной власти въ тѣхъ государствахъ, которыя ушли далеко впередъ по пути демократическаго развитія, въ которыхъ самъ народъ принимаетъ непосредственное участіе въ государственной жизни страны, является, такъ сказать, своимъ собственнымъ государемъ. Въ Швейцаріи члены федеральнаго совѣта могутъ принадлежать и принадлежатъ дѣйствительно къ различнымъ политическимъ партіямъ, и это нисколько не мѣшаетъ теченію политической жизни: они служатъ простыми исполнителями велѣній народа, а не считаютъ себя его избранниками, призванными руководить его судьбами.

Первое парламентарное министерство въ Англіи, обязанное своимъ появленіемъ, по словамъ Маколея, отчасти случаю, отчасти практической человѣческой мудрости, по никоимъ образомъ не высшимъ теоретическимъ соображеніямъ, было образовано въ правленіе Вильгельма III, рѣшившаго по совѣту герцога Сундерландскаго составить кабинетъ изъ членовъ одной и той же политической партіи. Постепенно были удалены изъ него тори и замѣнены исключительно вигами, политическіе взгляды которыхъ вполнѣ гармонировали съ настроеніемъ преобладающаго большинства палаты общинъ [1]).

Однако, было бы большимъ заблужденіемъ думать, что принципъ солидарности кабинета получилъ съ тѣхъ поръ признаніе въ англійской политической жизни. Самъ Вильгельмъ вскорѣ же отступилъ отъ принятаго имъ начала и вернулся къ прежде дѣйствовавшей системѣ смѣшаннаго кабинета, и это не вызвало ничьихъ возраженій,—такъ мало еще была понята тогда мысль о сущности кабинетнаго или парламентарнаго правительства.

При преемникахъ его, въ особенности при Георгѣ I и

---

[1]) Todd. Le gouvernement parlémentaire en Angleterre, 1900 vol. I, p. 371, 372.

Георгѣ II, идея солидарности пускаетъ болѣе прочные корни. Призванные управлять чуждымъ имъ народомъ, первые короли Ганноверской династіи естественно должны были отказаться отъ активнаго участія въ политическомъ руководствѣ страною и предоставили его своимъ приверженцамъ, сумѣвшимъ хорошо организоваться и выдвинуть изъ своей среды министровъ, составившихъ кабинетъ въ современномъ смыслѣ слова. Напротивъ, Георгъ III съ самаго начала своего царствованія обнаружилъ явное намѣреніе не выпускать изъ своихъ рукъ „бразды правленія". Съ этою цѣлью онъ старался составить кабинетъ изъ своихъ „друзей", готовыхъ проводить въ парламентѣ его личную политику; если же министры въ своихъ дѣйствіяхъ расходились съ его личными взглядами, онъ старался поддерживать между ними разладъ и посредствомъ искуснаго примѣненія принципа „divide et impera" сумѣлъ удержать власть за собой. Само собой разумѣется, что о политическомъ единомысліи членовъ кабинета въ это время говорить не приходится. Политическая безпринципность—вотъ основное требованіе, предъявлявшееся тогда къ лицу, претендующему на постъ министра. И такое положеніе продолжалось до тѣхъ поръ, пока во главѣ министерства не сталъ Вильямъ Питтъ, способствовавшій, по словамъ Дюпріэ, болѣе, чѣмъ кто либо другой, развитію конституціонныхъ началъ и власти кабинета [1]). При немъ кабинетъ получилъ ту организацію, которая является для него характерной въ настоящее время, въ немъ онъ сосредоточилъ руководящее вліяніе, какъ въ области политики, такъ и въ области администраціи страны. Когда въ 1812 году, во время регентства, была сдѣлана попытка составить кабинетъ изъ лицъ, имѣющихъ различныя политическія убѣжденія, она потерпѣла неудачу. Предложеніе составить разнородное министерство было отклонено подъ тѣмъ предлогомъ, что, хотя подобные кабинеты и „имѣютъ прецеденты, тѣмъ не менѣе они не способны преслѣдовать однообразную и необходимую для блага страны политику".

[1]) Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique vol. I, p. 33.

Съ этого времени принципъ солидарности кабинета можно считать окончательно упрочившимся.

Принципъ этотъ требуетъ, чтобы министры, входящіе въ составъ того или иного кабинета, принадлежали къ одной и той же политической партіи, исповѣдывали одни и тѣ же политическія убѣжденія и были готовы проводить ихъ въ парламентѣ. Но идея солидарности не исключаетъ возможности такихъ вопросовъ, по которымъ, въ силу ихъ сложности или какихъ либо другихъ причинъ, министерство не могло прійти въ данный моментъ ко взаимному соглашенію или остановиться на какомъ нибудь компромиссѣ. Вопросы эти падаютъ въ категорію такъ называемыхъ „открытыхъ вопросовъ“ (open questions), и члены кабинета ничѣмъ не связаны при обсужденіи ихъ: они могутъ высказываться по нимъ какъ въ положительномъ, такъ и въ отрицательномъ смыслѣ. Сюда принадлежали въ свое время въ Англіи такіе вопросы, какъ парламентская реформа, тайная подача голосовъ, политическая эмансипація католиковъ и многіе другіе, менѣе важные. Надо отмѣтить, что, если и приходится мириться съ существованіемъ „открытыхъ вопросовъ“, слѣдуетъ по возможности ограничивать ихъ число, ибо въ противномъ случаѣ единство кабинета можетъ быть нарушено [1]).

Но, если парламентаризмъ по самой идеѣ своей выставляетъ требованіе солидарности кабинета, дѣйствительность нерѣдко расходится съ нимъ и даетъ намъ примѣры такъ называемыхъ смѣшанныхъ или коалиціонныхъ кабинетовъ, что, затрудняя правильное функціонированіе этой правительственной системы, тѣмъ не менѣе не искажаетъ ея природы. Такъ, въ Англіи,—классической странѣ парламентаризма, наблюдаются за послѣднее время коалиціонныя министерства, обязанныя своимъ появленіемъ нарушенію дуализма старыхъ партій: въ средѣ либеральной партіи образовался расколъ на почвѣ

---

[1]) По вопросу о солидарности кабинета и „открытыхъ вопросовъ“ см. Franqueville. Le gouvernement et le parlément britanniques. T. I. p. 438—445, 469—470, Dupriez op. cit. T. I. p. 47—49. Todd. op. cit. T. I. p. 405—415, T. II. p. 119—120. Hatschek. Englisches Staatsrecht, B. II въ Marquardsen's Handbuch etc. S. 57—60.

ирландскаго гомъ-руля, часть ея—противники гомъ-руля—отдѣлилась и образовала самостоятельную партію уніонистовъ, на ряду съ этимъ возникла и все ширится новая партія—рабочая, носящая значительную соціалистическую окраску.

Во Франціи, гдѣ парламентское большинство составляется изъ коалиціи различныхъ группъ, гдѣ, по словамъ Лоуэлля, „пораженіе министерства не равносильно переходу власти къ другой партіи, потому что не существуетъ никакой другой партіи, способной составить кабинетъ“ [1]), коалиціонный кабинетъ представляетъ собой нормальное явленіе. То же самое можно сказать и относительно Италіи, въ которой вмѣсто двухъ большихъ политическихъ партій существуетъ множество группъ, „иногда объединенныхъ, иногда враждующихъ и вѣчно составляющихъ новыя комбинаціи“ [2]).

Въ связи съ развитіемъ кабинета развивалась также и должность перваго министра, существенно отъ него неотдѣлимая. Упоминанія о ней встрѣчаются еще въ ту эпоху конституціонной исторіи Англіи, которая въ противоположность современному парламентарному режиму можетъ быть названа эпохой управленія при посредствѣ королевской прерогативы. „Но существуетъ огромное различіе“,—совершенно справедливо замѣчаетъ Тоддъ,—„между первымъ министромъ при управленіи посредствомъ прерогативы и первымъ министромъ современнаго кабинета. Одинъ былъ просто любимцемъ короля, возвышеніе и паденіе котораго зависѣли исключительно отъ его добраго намѣренія, тогда какъ другой является признаннымъ шефомъ отвѣтственнаго министерства, и пребываніе его у власти зависитъ главнымъ образомъ отъ его способности и умѣнія удержать за собой большинство въ парламентѣ“ [3]).

Должность премьера впервые пріобрѣтаетъ особое значеніе при Робертѣ Вальполѣ, сумѣвшемъ въ правленіе двухъ

---

[1]) Лоуэлль. Правительство и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы, 1905, стр. 851.

[2]) Лоуэлль, н. с., стр. 137.

[3]) Todd, op. cit. vol. I, p. 425—426.

первыхъ Георговъ, благодаря своимъ талантамъ и вліянію въ парламентѣ, держать въ рукахъ товарищей по кабинету и направлять его дѣятельность. Но окончательно упрочилось положеніе его только къ концу правленія Георга III при Питтѣ, который во главѣ управленія поставилъ кабинетъ и руководящаго имъ премьера и замѣнилъ такимъ образомъ кабинетнымъ управленіемъ, характеризуемымъ строгимъ единствомъ политической программы, управленіе по департаментамъ, при которомъ каждый министръ могъ не считаться съ мнѣніемъ своихъ товарищей и проводить свои личные взгляды, навѣянные ему или его собственнымъ убѣжденіемъ, или вліяніемъ короля. Питтъ далъ также и теоретическое опредѣленіе этой должности, подчеркнувъ ея доминирующую роль въ кабинетѣ. Высказавшись за абсолютную необходимость „перваго министра, которому ввѣрено руководство государственными дѣлами и который пользуется достаточнымъ авторитетомъ въ совѣтѣ и занимаетъ высшее мѣсто въ довѣріи короля“, и надѣливъ этой должностью лицо, стоящее во главѣ финансоваго управленія, онъ говоритъ, что, „если возникаютъ разномыслія между нимъ и его товарищами и никакой компромиссъ не въ состояніи ихъ устранить, мнѣніе перваго министра должно одерживать верхъ“ [1]).

Около этого же времени установился принципъ, въ силу котораго первый министръ призывается лично короной, а затѣмъ ужъ ему поручается избрать своихъ товарищей по кабинету съ сохраненіемъ, конечно, за короной права одобрить это избраніе, при чемъ это избраніе поставлено въ такія затруднительныя условія, первому министру при назначеніи своихъ товарищей приходится принимать во вниманіе такую массу обстоятельствъ, что, по вѣрному замѣчанію Бэджгота, „право это относится скорѣе къ распредѣленію должностей въ кабинетѣ, чѣмъ къ выбору министровъ кабинета“ [2]). Еще затруднительнѣе въ данномъ случаѣ положеніе перваго министра на континентѣ при составленіи коалиціоннаго мини-

[1]) Franqueville. Le gouvernement et le parlément britanniques. T. I. p. 461.
[2]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи. Стр. 73.

стерства. Его вниманіе должно быть направлено на „образованіе такой коалиціи, которая дала бы ему возможность располагать большинствомъ въ парламентѣ. Онъ долженъ распредѣлить портфели такимъ образомъ, чтобы каждый министръ принесъ въ кабинетъ поддержку какой-нибудь группы и чтобы всѣ эти группы вмѣстѣ составили нужное для него большинство“ [1]).

Призванный изъ представителей партіи большинства въ парламентѣ, обыкновенно являясь ея вождемъ и пользуясь особымъ довѣріемъ короны, первый министръ занимаетъ своеобразное положеніе въ англійской государственной жизни: онъ вовсе не извѣстенъ, какъ, впрочемъ, и самый кабинетъ, англійской конституціи, точнѣе—той ея части, которую Дайси въ противоположность къ конституціоннымъ соглашеніямъ (conventions) относитъ къ конституціонному праву въ собственномъ смыслѣ слова, пользующемуся судебной защитой [2]). Оффиціальные акты избѣгаютъ этого термина. Тѣмъ не менѣе мы находимъ выраженіе „первый министръ“ во вступительной статьѣ Берлинскаго трактата 1878 года: лордъ Биконсфильдъ, представитель Англіи на конгрессѣ, названъ тамъ: „First Lord of Her Majesty's Treasury, Prime Minister of England“. А когда выраженіе „Prime Minister“ было употреблено въ оффиціальномъ спискѣ наградъ по случаю дня рожденія короля въ 1904 году, оно встрѣтило энергичный протестъ въ палатѣ общинъ, при чемъ и премьеръ высказался за некорректность его [3]).

И несмотря на такое игнорированіе этой должности, роль перваго министра въ англійской государственной жизни весьма велика [4]). Онъ предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ кабинета, члены котораго назначены по его указанію, онъ служитъ посредникомъ между ними и короной по всѣмъ важнѣйшимъ политическимъ вопросамъ и, представляя правительство въ

---

[1]) Dupriez. Les ministres etc. T. II. p. 340—341.

[2]) Дайси. Основы государственнаго права Англіи. 1905, стр. 27 сл.

[3]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. II. S. 48.

[4]) „Le prémier ministre ne règne pas, mais il gouverne; seulement, son pouvoir est précaire“ замѣчаетъ Franqueville, op. cit. T. I. p. 462.

парламентѣ, онъ руководитъ общимъ ходомъ дѣлъ, координируя дѣйствія отдѣльныхъ министровъ. Онъ является, такъ сказать, главою исполнительной власти, и никакой министръ не можетъ предпринять безъ его одобренія ни одного важнаго рѣшенія или войти въ палаты съ тѣмъ или инымъ предложеніемъ. Въ то же самое время онъ—лидеръ парламента, его господствующаго въ данный моментъ большинства, приводящій въ движеніе законодательный механизмъ. Онъ надѣленъ даже до извѣстной степени законодательной властью; не въ томъ смыслѣ, конечно, что онъ издаетъ законы, но на обязанности его лежитъ изготовленіе законопроектовъ, и ни одно мѣропріятіе, сколько-нибудь значительное, не можетъ быть принято или отвергнуто вопреки его согласію, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда парламентъ прибѣгаетъ къ этому средству съ цѣлью заставить его сложить съ себя свои полномочія [1]).

Иное положеніе занимаетъ первый министръ на континентѣ, напр., во Франціи, гдѣ парламентаризму приходится дѣйствовать въ значительно измѣненныхъ условіяхъ по сравненію съ его родиной. Онъ далеко не пользуется тѣмъ вліяніемъ и авторитетомъ, которые выпадаютъ на долю англійскаго премьера, хотя и является оффиціальнымъ представителемъ кабинета, обязаннымъ поддерживать связь и согласіе между отдѣльными министрами. Предсѣдательствуя въ коалиціонномъ кабинетѣ и не чувствуя за собой сплоченнаго и однороднаго большинства, готоваго поддержать его политику, континентальный премьеръ долженъ постоянно идти на уступки и компромиссы съ отдѣльными группами, позволяющими ему опереться на нихъ въ парламентѣ и остаться у власти. Короче говоря, изъ руководителя парламентскаго большинства онъ превращается въ его орудіе, нерѣдко лишенное собственной воли и находящееся во власти тѣхъ многообразныхъ политическихъ теченій, которыя всплываютъ на поверхности континентальной парламентской жизни [2]).

---

[1]) Franqueville, op. cit. T. I, p. 466.

[2]) Ср. Dupriez, op. cit., T. II, p. 353—356.

Парламентаризмъ, какъ система государственнаго управленія при посредствѣ господствующей партіи, влечетъ за собой естественное и неизбѣжное требованіе, чтобы кабинетъ, руководящій политикой страны, проводилъ ея взгляды, пользовался ея довѣріемъ. Эта партійность въ связи съ однороднымъ составомъ кабинета вызываетъ съ своей стороны необходимость для всего кабинета выйти въ отставку, разъ только онъ разошелся по основнымъ вопросамъ съ мнѣніемъ большинства парламента или, точнѣе, съ мнѣніемъ большинства палаты народныхъ представителей. Въ выходѣ въ отставку кабинета, лишившагося поддержки господствующей партіи, и заключается политическая отвѣтственность министровъ, правильнѣе—высшая форма ея проявленія. Солидарность ея была формулирована лордомъ Дербн въ слѣдующихъ словахъ: „сущность отвѣтственнаго правительства и заключается въ коллективной отвѣтственности одного за другого, благодаря которой партійное правительство дѣйствуетъ согласно, сообща вырабатываетъ свои мѣропріятія и благодаря которой паденіе одного члена увлекаетъ за собой паденіе и остальныхъ“ [1]), хотя эта солидарность и не исключаетъ, какъ я постараюсь показать ниже, индивидуальной отвѣтственности каждаго отдѣльнаго министра, которому палата высказываетъ свое недовѣріе.

Политическая отвѣтственность министровъ установилась въ Англіи подобно многимъ другимъ институтамъ ея конституціоннаго права лишь постепенно, путемъ послѣдовательнаго накопленія соотвѣтствующихъ прецедентовъ. Еще въ эпоху, весьма отдаленную отъ времени закрѣпленія парламентарнаго режима, общины открыто потребовали отъ короля признанія зависимости министровъ отъ парламента, заявивъ ему, что онѣ согласны на субсидіи только подъ тѣмъ условіемъ, если король назначитъ „членами совѣта, посланниками и другими министрами только такихъ лицъ, которыя пользуются довѣріемъ парламента [2])“. Встрѣчались подобныя за-

[1]) Цит. по Todd'y, l. c. vol. II, p. 174, ср. также Hatschek, op. cit. B. II. S. 82.

[2]) Todd, op. cit., vol. I. p. 75—76.

явленія еще и въ другія, болѣе раннія эпохи исторіи Англіи. Но только столѣтіемъ позже она обогатилась прецедентомъ, положившимъ начало новому направленію англійскаго конституціоннаго права: въ 1742 году Робертъ Вальполь вышелъ въ отставку вслѣдствіе неблагопріятнаго для него вотума палаты общинъ. Это былъ, по словамъ Тодда, первый случай сложенія съ себя должности министра не по личному желанію монарха, а въ силу недовѣрія враждебно настроеннаго къ нему большинства народныхъ представителей [1]).

Выходъ въ отставку Вальполя не повлекъ за собой перемѣны всего кабинета; принципы парламентаризма тогда только-что зарождались и не были еще въ достаточной степени усвоены современниками. Однако, нѣсколько лѣтъ спустя, а именно въ 1782 году, вотумъ недовѣрія со стороны парламента принудилъ весь кабинетъ лорда Норта выйти въ отставку. Оцѣнивая это событіе въ письмѣ къ Норту, король писалъ слѣдующее: „наступилъ, наконецъ, роковой день, когда несчастья этого времени въ связи съ перемѣной настроенія въ палатѣ общинъ принудили меня перемѣнить моихъ министровъ и лишить должности гораздо большее число лицъ, чѣмъ это было до настоящаго времени [2])“. За исключеніемъ „канцлера короля“, все министерство было обновлено—явленіе, не наблюдавшееся въ предшествовавшей исторіи Англіи.

Было бы, впрочемъ, ошибкой полагать, что простого вотума недовѣрія со стороны парламента было достаточно съ тѣхъ поръ для сверженія министерства. Кабинетъ не отличался тогда той чуткостью къ мнѣніямъ народныхъ представителей, какой требуютъ отъ него въ настоящее время парламентскіе нравы. Такъ, Питтъ два года спустя отказался выйти въ отставку, несмотря на то, что палата общинъ менѣе чѣмъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ четырнадцать разъ вотировали ему свое недовѣріе. Упорствуя въ своемъ рѣшеніи остаться у власти вопреки враждебнымъ вотумамъ палаты об-

---

[1]) Todd, op. cit. vol. I, p. 416.

[2]) Todd., ibid., p. 417.

щинъ, онъ видѣлъ въ нихъ посягательство на прерогативы короны и даже на самую корону. „Какова бы ни была борьба“,— говорилъ онъ,—„моя совѣсть, мой долгъ, мое глубокое уваженіе къ конституціи нашихъ предковъ удерживаютъ меня на этомъ трудномъ посту. Не гордое презрѣніе, не пренебреженіе къ конституціоннымъ рѣшеніямъ этой палаты, не личное тщеславіе, не жажда власти, наконецъ, принуждаютъ меня сохранить мою должность. Положеніе момента вынуждаетъ меня къ этому; я прибавлю еще, что вся страна громко кричитъ мнѣ о томъ, чтобы я защищалъ эту крѣпость, и я твердо рѣшился защищать ее“ [1]). И только въ XIX столѣтіи окончательно укрѣпился въ англійской парламентской жизни и получилъ признаніе со стороны ея политическихъ дѣятелей тотъ принципъ, въ силу котораго существованіе кабинета всегда зависитъ отъ его способности и умѣнія удержать за собой расположеніе и довѣріе парламента. „Ни въ какомъ случаѣ и ни по какому поводу“,—говорилъ въ 1835 году Робертъ Пиль,—„я не посовѣтовалъ бы коронѣ игнорировать эту моральную силу (т. е. довѣріе и поддержку палаты общинъ), которая является результатомъ строгаго соблюденія практики и вполнѣ соотвѣтствуетъ буквѣ и духу конституціи страны..... И я думаю, что правительство не должно настаивать на своемъ желаніи руководить дѣлами вопреки рѣшительному мнѣнію большинства палаты общинъ“. Поясняя нѣсколько позже, въ 1841 году, „духъ“ конституціи, онъ говоритъ: „Я имѣю въ виду правительственную систему, принятую въ нашей странѣ со времени восшествія на престолъ Ганноверскаго дома и перемѣстившую центръ тяжести государства въ палату общинъ, которая сумѣла удержать равновѣсіе между монархіей и демократіей и которая избѣжала, при помощи постоянныхъ, но едва уловимыхъ путъ, необходимости обращаться къ примѣненію крайнихъ мѣръ: духъ конституціи кажется мнѣ нарушеннымъ, когда я вижу у власти министровъ, не пользующихся довѣріемъ палаты общинъ“ [2]).

---

[1]) Franqueville, op. cit. T. I, p. 569—570.

[2]) Ibid. p. 571—572.

Итакъ, кабинетъ продолжаетъ оставаться у власти до тѣхъ поръ, пока онъ сохраняетъ за собой довѣріе большинства въ парламентѣ, пока онъ является вѣрнымъ выразителемъ его политическихъ стремленій, проводитъ въ жизнь его программу. Составленный изъ представителей доминирующей въ данный моментъ партіи, онъ служитъ связующимъ звеномъ между главой государства и народомъ въ лицѣ его представителей, сглаживаетъ неровности и шероховатости между правительствомъ и законодательнымъ собраніемъ и умѣряетъ возможные между ними глубокіе конфликты. Лабулэ, характеризуя французскій учредительный законъ 16 іюля 1875 года, регулирующій отношенія публичныхъ властей, справедливо замѣчаетъ: „Вводя отвѣтственность министровъ, вы этимъ самимъ постановили, что президентъ будетъ управлять посредствомъ министровъ, взятыхъ изъ обѣихъ палатъ, при чемъ эти министры, являясь представителями власти передъ парламентомъ и парламента передъ властью, должны удалиться, какъ только будетъ нарушено согласіе между ними“ [1]).

Служа проводникомъ политическихъ взглядовъ парламента, принимая на себя задачу ихъ осуществленія, кабинетъ находится въ постоянной отъ него зависимости, хотя въ то же время вовсе не играетъ роли только послушнаго исполнителя его велѣній. Скорѣе наоборотъ. Ему принадлежитъ руководительство политикой страны, онъ идетъ, такъ сказать, впереди парламента и, зная настроеніе поддерживающей его партіи, онъ самъ беретъ на себя инициативу изысканія тѣхъ средствъ, которыя могли бы удовлетворить насущныя нужды страны. Такъ, въ Англіи постепенно установилась конституціонная практика, въ силу которой всѣ важнѣйшія законодательныя мѣропріятія исходятъ отъ совѣтниковъ короны, т. е. отъ кабинета, и англійскіе публицисты и политическіе дѣятели были бы, пожалуй, весьма удивлены, если бы кабинетъ вмѣсто того, чтобы предложить палатѣ общинъ тотъ или иной способъ разрѣшенія назрѣвшей нужды, самъ сталъ искать

---

[1]) Perrin, De la responsabilité pénale du chef de l' état et des ministres en France. 1900, p. 94.

ея указаній. Впрочемъ, въ нѣкоторыхъ, особо затруднительныхъ случаяхъ, когда министры не надѣются на собственныя силы при проведеніи тѣхъ или иныхъ биллей, они прибѣгаютъ къ предварительной, такъ сказать, помощи палаты общинъ и приглашаютъ ее участвовать въ выработкѣ общихъ принциповъ. На основѣ этихъ принциповъ и строются законопроекты, которые вносятся впослѣдствіи въ палату общинъ отъ имени кабинета. Со времени „Reform-Act'a 1832 года парламентская исторія Англіи представляетъ два такихъ случая, именно въ 1858 году по поводу предоставленія коронѣ управленія Индіей и въ 1867 году по поводу парламентской реформы, когда кабинетъ, отчаявшись въ возможности самостоятельнаго проведенія соотвѣтствующихъ биллей, обратился къ палатѣ общимъ за руководящими указаніями. Такой порядокъ, по словамъ одного изъ англійскихъ публицистовъ, противорѣчитъ принципу министерской отвѣтственности и можетъ быть объясненъ только соображеніями политической необходимости [1]).

О томъ, какъ велико участіе кабинета въ законодательной дѣятельности страны, его пріоритетъ въ дѣлѣ иниціативы, говорятъ слѣдующія статистическія данныя: число биллей, представляемыхъ ежегодно отъ имени правительства, и число биллей, внесенныхъ отдѣльными членами парламента, приблизительно одинаково по количеству; но изъ 120 правительственныхъ биллей 100 получаютъ силу закона, тогда какъ изъ 120 биллей, внесенныхъ членами парламента, не участвующими въ кабинетѣ, едва 20—25 становятся законами [2]).

То же самое можно сказать и относительно континентальнаго парламентаризма. Во Франціи, напр., по словамъ Эсмена, сколько нибудь важная реформа можетъ быть проведена въ парламентѣ лишь въ томъ случаѣ, если она предложена и поддерживается правительствомъ [3]). Необходимо, однако, отмѣтить, что на континентѣ вслѣдствіе большой

---

[1]) Todd, op. cit. vol. II, p. 100.

[2]) Todd, op. cit., vol. II, p. 113.

[3]) Эсменъ, Основныя начала государственнаго права, т. I, стр. 308.

раздробленности политическихъ партій и случайнаго почти всегда образованія парламентскаго большинства, кабинетъ лишенъ возможности руководить дѣлами страны, придерживаться строго опредѣленной программы. Съ момента появленія своего у власти онъ дѣлается предметомъ нападокъ, исходящихъ отъ различныхъ парламентскихъ группъ, и постоянно долженъ думать о самосохраненіи, покупая его цѣною большихъ уступокъ. Разумѣется, при такой розни и недовѣріи, существующихъ между законодательнымъ учрежденіемъ и министрами, о правильномъ функціонированіи парламентарной системы говорить не приходится, ибо въ основѣ парламентаризма лежитъ именно дружное сотрудничество, полная гармонія взглядовъ между кабинетомъ и поддерживающей его палатой [1]).

Отказавшись отъ руководящей роли въ дѣлѣ разрѣшенія вопросовъ, выдвигаемыхъ текущей государственной жизнью, и предоставивъ ее кабинету, парламентъ тѣмъ не менѣе зорко слѣдитъ за его дѣятельностью и посредствомъ постоянныхъ сношеній министровъ съ его комитетами, посредствомъ запросовъ, интерпелляцій и назначенія слѣдственныхъ коммисій контролируетъ ее и приводитъ въ согласованность съ господствующими въ немъ политическими принципами. И если онъ видитъ, что политика кабинета расходится съ его собственной, онъ высказываетъ ему тѣмъ или инымъ путемъ свое недовѣріе, и кабинетъ уступаетъ мѣсто другому. Но кабинетъ не всегда обязанъ выйти въ отставку вслѣдствіе вотума недовѣрія парламента.

Въ основѣ парламентарной, какъ и всякой представительной системы вообще, лежитъ презумпція, что парламентъ точно отражаетъ общественное мнѣніе страны, служитъ ея вѣрнымъ зеркаломъ. Парламентаризмъ представляетъ собою партійное правительство лишь постольку, поскольку господствующее большинство является выразителемъ общественнаго настроенія страны. И если у кабинета имѣются достаточныя

---

[1]) См. Dupriez, op. cit. vol. II, p. 345 suiv., а также Лоуэлль, н. с., стр. 83 и сл.

основанія предполагать, что господствующая парламентская партія расходится со взглядами избирателей, онъ можетъ и долженъ воспользоваться прерогативой главы государства и посовѣтовать ему распустить парламентъ до истеченія срока его полномочій и назначить новые выборы. Если же новый парламентъ будетъ продолжать политику стараго, кабинетъ долженъ уйти въ отставку. Право роспуска можетъ быть использовано только одинъ разъ; противный случай будетъ явнымъ и грубымъ нарушеніемъ принциповъ конституціонализма и можетъ повлечь за собой государственный переворотъ, что̀ показываетъ намъ конституціонная исторія Франціи.

Въ 1829 году Карлъ X назначилъ министерство Полиньяка, не считаясь ни съ господствующимъ большинствомъ палаты представителей, ни съ общественнымъ настроеніемъ страны. Палата въ извѣстномъ адресѣ 221, прочитанномъ ея предсѣдателемъ Ройэ-Колляромъ, указала ему на отсутствіе согласія между правительствомъ и народнымъ представительствомъ. „Хартія требуетъ“,—говорилось тамъ,—„въ качествѣ необходимаго условія правильнаго движенія государственныхъ дѣлъ непрерывнаго совпаденія политическихъ взглядовъ вашего правительства съ желаніями вашего народа. Наша лойяльность, наша преданность вамъ заставляютъ сказать вамъ, что это совпаденіе не существуетъ болѣе“. Результатомъ этого былъ роспускъ палаты представителей. Новые выборы дали еще болѣе оппозиціонное большинство: кромѣ 221, представившихъ адресъ, были выбраны еще 49 депутатовъ, принадлежащихъ къ оппозиціи. Тогда послѣдовали знаменитые іюльскіе ордонnансы, стоившіе Карлу X трона и вызвавшіе первое примѣненіе судебной отвѣтственности министровъ во Франціи, повлекшее за собою ихъ осужденіе.

Въ настоящее время считается политической аксіомой, что въ возгорѣвшемся конфликтѣ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ послѣднее и рѣшающее слово принадлежитъ народу въ лицѣ его избирателей. „Примѣненіе права роспуска“—говорилъ въ своемъ посланіи къ парламенту въ 1877 году французскій президентъ маршалъ Макъ-Магонъ послѣ того, какъ новые выборы только усилили ряды

оппозиціи—„представляетъ собою не что иное, какъ обращеніе къ безапелляціонному судьѣ, и не можетъ быть превращено въ систему управленія. Я считалъ необходимымъ прибѣгнуть къ этому праву и повинуюсь рѣшенію страны“ [1]).

IV.

Изъ сказаннаго до сихъ поръ уже въ достаточной степени выяснилась роль министровъ при парламентарномъ режимѣ. Невольно возникаетъ теперь вопросъ, какое же положеніе занимаетъ здѣсь глава государства, не является ли онъ совершенно устраненнымъ отъ участія въ политической жизни и не превращается ли онъ лишь въ дорого стоящее украшеніе для государства?

Взглядъ этотъ, нашедшій свое блестящее изложеніе въ ученіи Констана, слишкомъ буквально толкующаго англійское „the King can do no wrong“—король не можетъ поступать дурно—и потому лишившаго его возможности какого бы то ни было дѣйствія и поставившаго его въ состояніе покоя и индифферентности [2]), пользуется извѣстнымъ кредитомъ и въ современной литературѣ государственнаго права. Такъ, Глассонъ въ своей „Исторіи права и учрежденій Англіи“ замѣчаетъ: „Въ теоріи королева пользуется еще значительной властью, но въ дѣйствительности монархія играетъ только роль украшенія; она представляетъ собою, какъ говорятъ, величественную часть англійской конституціи; она служитъ для того, чтобы поражать собою воображеніе низшихъ классовъ, показывая ему величіе англійскаго народа и то уваженіе, которымъ онъ пользуется и которое коренится въ авторитетѣ закона. Если бы она захотѣла выйти изъ этой роли, она могла бы поплатиться своимъ существованіемъ... Фактически всѣ прерогативы короны осуществляются при посредствѣ кабинета, и роль суверена такъ же ничтожна въ

---

[1]) Perrin, op. cit. p. 96—98.

[2]) См. B. Constant. Cours de politique constitutionnelle, 2 édit. 1872. T. I.

области исполнительной власти, какъ и въ области власти законодательной [1]).

Едва-ли можно согласиться съ тѣмъ, что положеніе англійской короны, нарисованное Глассономъ, соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Совершенно справедливо, что фактическое осуществленіе прерогативъ короны перешло къ кабинету, что „въ жизни короля, со времени его восшествія на престолъ и до самой смерти, нѣтъ ни одного момента, въ который не существовало бы лица, политически отвѣтственнаго за его акты“ [2]), что „никакой публичный актъ монарха не имѣетъ значенія, если онъ не выполненъ по совѣту и съ согласія отвѣтственнаго министра“ [3]). Но отсюда еще вовсе не слѣдуетъ, чтобы глава государства стоялъ вдали отъ государственныхъ дѣлъ, не интересуясь ихъ направленіемъ, чтобы онъ безучастно относился къ тому, что происходитъ въ общественной жизни народа. Теорія безотвѣтственности монарха или, принимая англійское выраженіе,—„безразличности короля“ обозначаетъ собою не лишеніе короны всякой власти и вліянія, не сведеніе ея роли къ „величественному элементу“ англійской конституціи въ противоположность другой ея части—„элементу дѣятельному“, а лишь то, что король никогда не выступаетъ лично, не посовѣтовавшись съ министрами, что „сношенія его съ внѣшнимъ политическимъ міромъ происходятъ всегда при посредствѣ премьера“ [4]), что власть и вліяніе, ему принадлежащія, проявляются въ новыхъ формахъ, а именно черезъ отвѣтственныхъ передъ парламентомъ должностныхъ лицъ управленія. Король всегда остается какъ-бы въ тѣни, онъ скрытъ отъ глазъ наблюдателя, тогда какъ дѣйствуютъ, отстаиваютъ свои взгляды, выходятъ побѣдителями или падаютъ его министры [5]).

---

[1]) Glasson. Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre. T. VI, p. 9 et 13 цит. по Clos. De la responsabilité des ministres. 1886. p. 42—43.

[2]) Franqueville, l. c. T. I, p. 474—475.

[3]) Todd, l. c. T. I, p. 169.

[4]) Hatschek. Englisches Staatsrecht B. II. 73.

[5]) „Die wirkliche Kraft, die das englische Königtum hat, vollzieht sich aber nicht vor der Aussenwelt, sondern gewissermassen hinter den Koulissen“.—ibid., 77.

Изложеніе взаимоотношеній, существующихъ между королемъ и министрами, представляетъ, по словамъ Дюпріэ, наиболѣе трудную часть изслѣдованія роли министровъ въ англійскомъ государствѣ въ виду полнаго разлада между теоріей и практикой, глубокой тайны, окутывающей сношенія короля съ министрами, почтительной формы, въ которой выражаются ихъ самыя рѣшительныя дѣйствія [1]), и въ виду того, добавимъ мы отъ себя, что осуществленіе полномочій короны регулируется, главнымъ образомъ, конвенціональными нормами, т. е. тѣми обычаями и общепринятыми соглашеніями, которые изслѣдователи англійскаго конституціоннаго права относятъ не къ праву, а къ конституціонной морали.

Какое же положеніе занимаетъ англійскій король? Отвѣтъ на этотъ вопросъ будетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и отвѣтомъ на вопросъ о томъ, какая роль можетъ принадлежать главѣ государства при парламентарномъ режимѣ. Но, прежде чѣмъ перейти къ изображенію того, чѣмъ является въ дѣйствительности англійскій король, необходимо обратиться къ мнѣніямъ выдающихся государственныхъ дѣятелей, принадлежавшихъ къ различнымъ политическимъ лагерямъ и принимавшихъ живое и непосредственное участіе въ созданіи той политической системы, которая господствуетъ въ настоящее время въ Англіи. Изъ нихъ читатель увидитъ, что роль англійскаго монарха въ государственной жизни далеко не бездѣятельна. „Никто изъ лицъ, призванныхъ руководить дѣлами страны“,— говорилъ въ 1871 году Дизраэли,—„не можетъ игнорировать замѣчаній, исходящихъ отъ ея величества, ибо у насъ нѣтъ, вѣроятно, никого другого, кто бы зналъ такъ хорошо, какъ королева, политическія традиціи Англіи... Тотъ проиграетъ, кто не воспользуется знаніями и опытомъ королевы. Но, хотя ея величество и оказываетъ великую и неоцѣнимую помощь своимъ слугамъ, тѣмъ не менѣе не было суверена, болѣе конституціонно настроеннаго, чѣмъ царствующая въ настоящее время королева. Всѣ тѣ, которые имѣли честь служить ей, признаютъ, что, какъ только она избрала своихъ министровъ,

[1]) Dupriez, Les ministres etc. T. I, p. 63.

руководствуясь тѣмъ, что, по ея мнѣнію, наиболѣе соотвѣтствуетъ интересамъ государства, она оказываетъ имъ свое полное довѣріе и постоянную поддержку. Но, хотя не было суверена, который избѣгалъ бы съ такой тщательностью того, чтобы не присвоить себѣ власти, не признанной за нимъ конституціей, ни одинъ суверенъ не относился въ то же самое время такъ ревниво къ тѣмъ прерогативамъ, которыми надѣляетъ его конституція, ибо королева убѣждена, что эта власть дана ей въ интересахъ общаго блага".

„Сила вліянія короны",—писалъ въ свою очередь Гладстонъ,—„должна въ значительной степени измѣняться въ зависимости отъ характера суверена, отъ его способностей, отъ его опытности въ дѣлахъ, отъ его такта въ проявленіи самостоятельности, которая, однако, всегда должна оставаться въ должныхъ границахъ, отъ его терпѣнія самому разбираться въ безчисленномъ множествѣ различныхъ государственныхъ дѣлъ и т. д... Среди постоянной перемѣны лицъ, окружающихъ монарха, суверенъ имѣетъ то преимущество предъ своими министрами, которое является результатомъ долгаго опыта, широкихъ точекъ зрѣнія, высокаго положенія и абсолютной свободы отъ какихъ бы то ни было партійныхъ требованій. Болѣе того, личныя и родственныя отношенія съ фамиліями, царствующими въ другихъ странахъ, позволяютъ въ нѣкоторыхъ особо затруднительныхъ случаяхъ сказать больше и сказать въ формѣ въ одно и то же время и болѣе мягкой, и болѣе дѣйствительной, чѣмъ это можно было бы сдѣлать путемъ дипломатической переписки и оффиціальныхъ сношеній между правительствами" [1]).

Если мы оставимъ въ сторонѣ тонъ, отличающій консерватора отъ либерала, менѣе склоннаго, вообще говоря,—сообразоваться съ личными желаніями монарха и подчиняться его совѣтамъ, мы должны будемъ признать, что по авторитетному заявленію видныхъ представителей двухъ большихъ политическихъ партій вліяніе короны можетъ быть весьма велико.

---

[1]) Franqueville, op. cit., T. I, p. 314—315.

Въ самомъ дѣлѣ, дѣятельность англійскаго короля весьма значительна и касается различныхъ сторонъ государственной жизни. Ему принадлежитъ право назначенія и увольненія членовъ кабинета, право, обусловленное необходимостью считаться съ тѣмъ, что министерство должно всегда принадлежать къ составу господствующей въ парламентѣ партіи. Въ Англіи, да и въ другихъ парламентарныхъ странахъ, установилась традиція, въ силу которой глава государства назначаетъ лишь премьера и предоставляетъ ему право распредѣлять портфели по собственному усмотрѣнію, сохраняя за собой возможность вычеркивать нежелательныя для него имена и рекомендовать своихъ кандидатовъ.

Когда министерство уходитъ въ отставку, прежній премьеръ рекомендуетъ монарху обратиться къ лидеру оппозиціи и поручить ему образованіе новаго комитета. Если же нѣтъ на лицо общепризнаннаго лидера или если на это званіе претендуютъ два или нѣсколько человѣкъ, монарху предоставляется свобода назначить премьеромъ кого-либо изъ выдающихся членовъ партіи. Впрочемъ, въ послѣднее время назначенію премьера въ такихъ случаяхъ предшествуютъ обыкновенно партійныя собранія лидеровъ, на которыхъ намѣчается главный лидеръ въ качествѣ будущаго главы кабинета. Такъ, когда въ 1902 году маркизъ Сольсбери вышелъ въ отставку, и не было извѣстно, кто является лидеромъ партіи— Чемберлэнъ или Бальфуръ, было созвано партійное собраніе, на которомъ Чемберлэнъ отказался отъ этого званія въ пользу Бальфура. Только послѣ этого Бальфуръ взялся въ качествѣ премьера за составленіе новаго кабинета [1]).

Во Франціи, при отсутствіи въ ней большихъ политическихъ партій, президентъ республики пользуется большей независимостью, назначая то или иное лицо на постъ главы кабинета, хотя эта независимость, по справедливому замѣчанію Лефевра, является въ то же самое время и наибольшимъ затрудненіемъ, потому что она предполагаетъ въ пар-

---

[1]) Hatschek, Englisches Staatsrecht B. II. 30.

ламентѣ отсутствіе нѣкотораго условія, необходимаго для правильнаго функціонированія парламентарнаго режима [1]).

Когда кабинетъ составленъ, глава государства не перестаетъ слѣдить за общимъ ходомъ дѣлъ и не предоставляетъ ихъ въ его исключительное вѣдѣніе. Онъ постоянно находится au courant государственнаго управленія; конституціонная практика требуетъ, чтобы кабинетъ увѣдомлялъ его о всѣхъ своихъ рѣшеніяхъ и ничего не предпринималъ безъ его вѣдома и согласія. Это въ особенности относится къ сферѣ внѣшней политики, которая ускользаетъ отъ ежедневнаго, такъ сказать, контроля парламента. Англійская исторія даетъ въ этомъ отношеніи нѣсколько интересныхъ прецедентовъ.

Когда королева Викторія замѣтила, что лордъ Пальмерстонъ, министръ иностранныхъ дѣлъ въ кабинетѣ лорда Русселя, проявляетъ склонность управлять своимъ министерствомъ совершенно самостоятельно, не считаясь съ мнѣніемъ короны и не увѣдомляя ее о своихъ рѣшеніяхъ, она въ своемъ извѣстномъ меморандумѣ, адресованномъ ему въ 1851 году, высказала слѣдующія мысли, ставшія въ настоящее время руководящими принципами государственной практики: „Королева требуетъ, чтобы она была точно освѣдомлена обо всемъ, что происходитъ между ея правительствомъ и представителями иностранныхъ державъ, прежде чѣмъ будутъ приняты какія либо важныя рѣшенія; она требуетъ, чтобы получаемыя иностранныя депеши были представляемы ей своевременно, а также и проекты депешъ отправляемыхъ, дабы она имѣла возможность основательно ознакомиться съ ихъ содержаніемъ, прежде чѣмъ давать на него свое согласіе“ [2]). А когда тотъ же самый министръ послѣ государственнаго переворота во Франціи, отдавшаго власть въ руки Наполеона III, обратился съ поздравленіемъ къ французскому послу въ Лондонѣ и высказалъ свое совершенное одобреніе акта французскаго президента, несмотря на то, что англійскій кабинетъ

---

[1]) Dupriez, Les ministres etc. T. II, p. 339 suiv.

[2]) Hatschek, op. cit., B. II, S. 76.

рѣшилъ твердо воздерживаться отъ всякаго вмѣшательства во внутреннія дѣла Франціи и сохранять по отношенію къ ней строгій нейтралитетъ, королева Викторія, посовѣтовавшись съ премьеромъ, предложила лорду Пальмерстону оставить должность, такъ какъ онъ превысилъ свои полномочія, не имѣя для этого никакихъ основаній.

Извѣстно, какое умѣряющее вліяніе можетъ оказать корона при улаженіи внутреннихъ государственныхъ кризисовъ, грозящихъ вызвать нарушеніе правильнаго хода партійнаго правительства. Проведеніе первой парламентской реформы— Reform Act'a 1832 года обязано въ значительной степени Вильгельму IV, оказавшему извѣстное давленіе на противившуюся ей палату лордовъ. Когда личные переговоры его съ отдѣльными пэрами не достигли результатовъ, онъ пригрозилъ прибѣгнуть къ крайнему средству, даваемому ему конституціей, и назначить новыхъ пэровъ, которые совершенно измѣнили бы физіономію верхней палаты.

То же самое мы видимъ при осуществленіи двухъ слѣдующихъ парламентскихъ реформъ въ 1867 и 1884 г.г. Послѣдняя реформа была осуществлена благодаря тому, что, когда соотвѣтствующій билль, внесенный Гладстономъ, былъ отвергнутъ верхней палатой, королева Викторія устроила совѣщаніе лидеровъ либеральной и консервативной партій, Гладстона и Сольсбери, давшее возможность прійти имъ ко взаимному соглашенію и принять соотвѣтствующій билль [1]).

Не чужда ей также и область законодательныхъ вопросовъ, хотя нѣкоторые писатели совершенно отрицаютъ за короной какое бы то ни было участіе въ дѣлѣ законодательства. Такъ, Бэджготъ, говоря о правѣ королевскаго veto, замѣчаетъ, что „у королевы нѣтъ этого права. Она должна подписать свой собственный смертный приговоръ, если обѣ палаты представятъ его ей по единодушному соглашенію. Законодательная власть, приписываемая королевѣ, есть фикція, удержавшаяся изъ прошлаго; королева давно уже потеряла ее“ [2]).

[1]) См. Hatschek, ibid., 74—76.

[2]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи, 119—120.

И, дѣйствительно, королевское veto постепенно выходитъ изъ употребленія. Если королева Елизавета приняла въ концѣ XVI столѣтія въ теченіе одного года 43 билля и наложила свое veto на 48, если Іаковъ I, санкціонируя въ 1606 году всѣ представляемые ему билли, не примнулъ замѣтить, что онъ оказываетъ парламенту „необычайное расположеніе“, послѣ революціи 1688 года примѣненіе права veto становится все болѣе и болѣе рѣдкимъ. Въ царствованіе Вильгельма III встрѣчаются съ нимъ нѣсколько разъ; наконецъ, послѣдній случай, когда корона отказала въ своемъ утвержденіи принятому парламентомъ законопроекту, имѣетъ за собой двухсотлѣтнюю давность, именно въ 1707 году королева Анна наложила свое veto на билль о шотландской милиціи [1]).

Но это еще не значитъ, чтобы корона не играла никакой роли въ законодательствѣ. „Авторитетъ короны“,—говорилъ въ 1854 году въ палатѣ общинъ лордъ Дерби,—„зависитъ не отъ права veto, которое принадлежитъ ей теоретически по отношенію къ законодательнымъ мѣропріятіямъ парламента; онъ скорѣе коренится въ томъ особомъ вліяніи, которое можетъ оказывать корона на всѣхъ министровъ, а черезъ нихъ и на обѣ палаты, что̀ даетъ ей возможность высказать свое мнѣніе относительно законопроектовъ раньше, чѣмъ они будутъ предложены парламенту, а не послѣ того, какъ они уже имъ приняты“. Та же самая мысль была повторена въ 1860 году лордомъ Пальмерстономъ въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „Глубокое заблужденіе думать, что королевское veto вышло изъ употребленія. Это право существуетъ такъ же, какъ и прежде, но только осуществляется оно нѣсколько иначе. Вмѣсто того, чтобы примѣняться къ законопроектамъ, представленнымъ на королевское утвержденіе, оно осуществляется раньше, передъ дебатами и обсужденіемъ законопроектовъ въ парламентѣ. Оно делегировано тѣмъ, которые являются въ настоящее время отвѣтственными совѣтниками короны; слѣдовательно, невозможно, чтобы законо-

[1]) Franqueville, op. c., T. I, p. 274.

проектъ, вотированный двумя палатами и представленный на утвержденіе суверена, былъ отвергнутъ имъ". И такой взглядъ, добавляетъ Гатчекъ, можно считать теперь communis opinio [1]).

Итакъ, современная парламентская практика, выведя изъ употребленія королевское veto, лишь видоизмѣнила форму контроля со стороны короны, но нисколько не ослабила его. Она требуетъ, чтобы всякій билль, имѣющій какое нибудь общественное значеніе, касающійся сколько-нибудь важныхъ государственныхъ интересовъ, былъ внесенъ въ парламентъ отъ имени кабинета. По нѣкоторымъ вопросамъ законодательная инициатива можетъ исходить только отъ правительства. Сюда принадлежатъ на основаніи резолюціи 11 декабря 1706 года всѣ денежные билли, а также тѣ, которые касаются какимъ либо образомъ прерогативъ короны [2]).

Само собой разумѣется, что монархъ, пользуясь своимъ вліяніемъ и авторитетомъ, можетъ оказать извѣстное давленіе на то или иное рѣшеніе министровъ, можетъ отклонить нежелательный для него билль на той стадіи его движенія, которая предшествуетъ внесенію его въ парламентъ. И билли, представляемые въ парламентъ правительствомъ, имѣютъ уже предварительную санкцію короны, которая дѣлаетъ совершенно излишнимъ примѣненіе veto.

Нѣкоторые писатели идутъ въ этомъ направленіи такъ далеко, что приписываютъ коронѣ возможность довольно энергичнаго воздѣйствія на кабинетъ при проведеніи своихъ личныхъ взглядовъ, снабжая ее соотвѣтствующими для этого средствами. „Королева", —говоритъ Энсонъ,— „можетъ дать понять своимъ министрамъ, что билль, который они намѣрены внести, не нравится ей и что она не можетъ его поддержать. Если министры будутъ настаивать на этой мѣрѣ, она можетъ заставить ихъ выйти въ отставку и выбрать другихъ въ надеждѣ, что эти послѣдніе будутъ поддержаны парламентомъ. Она можетъ апеллировать на своихъ министровъ къ парламенту.

---

[1]) Hatschek, Englisches Staatsrecht. B. I, 645—646.
[2]) Franqueville, op. cit., T. I, p. 271.

Если парламентъ, согласный въ принципѣ съ той мѣрой, о которой идетъ рѣчь, откажетъ въ своемъ довѣріи новымъ министрамъ и оставитъ ихъ въ меньшинствѣ при голосованіяхъ по важнымъ вопросамъ, королева можетъ распустить парламентъ и апеллировать къ странѣ.—Если избиратели снова пошлютъ депутатовъ, благопріятныхъ мѣрѣ, не одобряемой короной, то дѣло проиграно окончательно. Тогда остается только, выражаясь словами Маколея, уступить, отречься отъ престола или прибѣгнуть къ оружію“ [1]).

Если королевское veto вышло изъ употребленія по отношенію къ постановленіямъ англійскаго парламента, нельзя сказать того же самаго относительно права короны налагать свое veto на билли колоніальныхъ законодательныхъ учрежденій. Случаи примѣненія этого права относятся къ сравнительно недавнему времени. Такъ, въ 1868 году корона наложила свое veto на актъ канадскаго парламента, уменьшающій жалованіе канадскому генералъ-губернатору, въ 1872 году на актъ того же парламента о правѣ литературной собственности, наконецъ въ 1878 году—на актъ опять того же парламента, касающійся мореплаванія. Объясненіе такого положенія мы находимъ въ томъ, что это право представляетъ собою въ сущности не что иное, какъ право англійскаго парламента ограничивать законодательную независимость колоній и слѣдить за тѣмъ, чтобы ихъ постановленія не находились въ противорѣчіи съ имперскимъ законодательствомъ [2]).

Изъ сдѣланнаго обзора различныхъ сторонъ дѣятельности англійскаго короля видно уже достаточно ясно, какую роль можетъ играть глава государства при парламентарномъ режимѣ. Въ заключеніе, въ качествѣ руководящихъ принциповъ при разрѣшеніи этого вопроса, можно привести нѣсколько общихъ соображеній.

Нельзя напередъ учесть съ точностью тѣ отношенія, которыя существуютъ между главой государства и кабинетомъ или премьеромъ при парламентарной системѣ, нельзя закрѣ-

---

[1]) У Эсмена, Основныя начала, т. I, стр. 119.

[2]) См. Дайси. Основы государственнаго права Англіи, стр. 128 сл.

пить ихъ въ строгія юридическія формулы. Многое здѣсь зависитъ, какъ мы видѣли выше, отъ того обаянія, какимъ пользуется глава государства, отъ знанія имъ государственныхъ дѣлъ и умѣнія разбираться въ нуждахъ отечества, отъ его энергіи, наконецъ, въ то же самое время и отъ того вліянія, которое принадлежитъ кабинету въ парламентѣ, отъ талантливости его членовъ, отъ степени объединяющей ихъ солидарности политическихъ взглядовъ. Можно только сказать, что глава государства, не оставаясь безразличнымъ къ тому, что происходитъ въ государственной жизни, не долженъ проявлять излишней активности, не долженъ спускаться на политическую арену, чтобы никогда не попасть въ положеніе побѣдителя или побѣжденнаго. Его конституціонная обязанность заключается въ дружной работѣ вмѣстѣ съ кабинетомъ, если мы оставимъ въ сторонѣ тѣ исключительные случаи, которые имѣетъ въ виду Энсонъ, когда онъ рекомендуетъ монарху, несогласному съ мнѣніемъ своихъ министровъ, особую настойчивость. Короче говоря, глава государства, выражаясь словами Беджгота, „имѣетъ три права: право на то, чтобы съ нимъ совѣщались, право поощрять и право предостерегать“ [1]). Тьеръ выставилъ формулу: „король царствуетъ, но не управляетъ“. Мнѣ кажется, что она была бы точнѣе съ той поправкой, какую внесъ въ нее одинъ изъ французскихъ публицистовъ временъ іюльской монархіи: „король вліяетъ на правительство, но не управляетъ“ [2]).

---

[1]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи, 137.

[2]) См. Pello. Du régime constitutionnel. 1848. T. II, p. 196.

V.

Посмотримъ теперь, въ какихъ формахъ проявляется политическая отвѣтственность министровъ. Но здѣсь необходимо сначала выяснить, что̀ слѣдуетъ разумѣть подъ политической отвѣтственностью, въ виду того, что понятіе это весьма неустойчиво въ литературѣ государственнаго права и заполняется часто различнымъ содержаніемъ.

Наиболѣе распространенный взглядъ усматриваетъ сущность политической отвѣтственности въ томъ, что министерство обязано выйти въ отставку, разъ оно лишилось довѣрія парламента, точнѣе—его господствующаго большинства. Однимъ изъ видныхъ представителей его можно назвать Эсмена. „Политическая отвѣтственность,“—говоритъ онъ,—„характеризующая парламентарный образъ правленія, влечетъ за собой лишь потерю власти; она налагаетъ на министровъ нравственное обязательство выйти въ отставку, если они потеряли большинство въ парламентѣ. Эта отвѣтственность получила свое, повидимому, точное выраженіе въ ст. 6 учредительнаго закона 25 февраля 1875 года: „министры отвѣтственны передъ палатами коллективно въ общей политикѣ правительства и индивидуально въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ“ [1]). Мы

---

[1]) Эсменъ. Основныя начала, т. II, стр. 187, см. также т. I, стр. 97—98. Perrin. De la responsabilité pénale etc. Introduction, p. 39.

сейчасъ увидимъ, что такое пониманіе политической отвѣтственности слишкомъ узко и обнимаетъ собою только высшую форму ея проявленія.

Ближе къ разрѣшенію вопроса подошелъ нѣмецкій ученый Фришъ, опредѣляя политическую отвѣтственность, какъ „обязанность министровъ отдавать во всякое время парламенту отчетъ въ своей дѣятельности". Можно было бы вполнѣ согласиться съ такимъ опредѣленіемъ, если бы тотъ же самый ученый не сузилъ его нѣсколькими строками ниже и не разумѣлъ бы подъ нею только выхода министерства въ отставку, если оно теряетъ парламентское большинство [1]).

Правильно, какъ мнѣ кажется, понялъ сущность политической отвѣтственности министровъ другой нѣмецкій ученый Ремъ. Онъ характеризуетъ ее, какъ „обязанность министра отвѣчать на вопросы парламента, касающіеся какъ его личной дѣятельности по должности, такъ и всей правительственной политики вообще" [2]). Опредѣленіе—весьма сходное съ тѣмъ, которое даетъ Фришъ. Но только, въ отличіе отъ послѣдняго, Ремъ не ограничиваетъ области примѣненія политической отвѣтственности случаями сложенія съ себя власти министерствомъ, потерявшимъ поддержку большинства въ парламентѣ, а распространяетъ ее также и на тѣ государства, въ которыхъ министерство, относительно говоря, поставлено въ независимое отъ палатъ положеніе, какъ, напр., въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ монархіяхъ. И въ этихъ государствахъ,

---

[1]) Frisch Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. 1904, S. 156—157.

[2]) Rehm. Allegemeine Staatslehre. 1899. S. 327—328, въ Marquardsen's Handbuch des öff. R. Весьма близкое къ этому опредѣленіе политической отвѣтственности министровъ даетъ Samuely: „die Pflicht der Minister dem Parlamente zu jeder Zeit Rede zu stehen, ihre Massregeln und Handlungen vor demselben zu vertreten und überhaupt ihre Anschauungen mit denen der Volksvertretung in Einklang zu bringen". Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der Konstitutionellen Monarchie 1869, S. 5. См. также Pistorius. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit. 1891, S. 3. Послѣдній называетъ эту отвѣтственность парламентарной; впрочемъ, оба названные писателя ограничиваются лишь краткими опредѣленіями и не входятъ въ подробное ея разсмотрѣніе.

на ряду съ такъ называемой судебной отвѣтственностью министровъ, гдѣ она дѣйствуетъ, разумѣется, проявляющейся въ формахъ судебнаго процесса, хотя и своеобразнаго, существуетъ и политическая отвѣтственность, ибо въ нихъ правительство поставлено въ извѣстную зависимость отъ палатъ, принуждено съ ними считаться, что̀ даетъ имъ возможность такъ или иначе вліять на ходъ государственнаго управленія. Эта зависимость крѣпнетъ и развивается по мѣрѣ того, какъ крѣпнутъ и развиваются права, предоставленныя народному представительству, по мѣрѣ того, какъ необходимость существованія и дѣятельности его, въ качествѣ самостоятельнаго фактора государственной жизни, внѣдряется въ общественное сознаніе, хотя она и не доходитъ до того, чтобы принудить министерство уйти въ отставку вслѣдствіе враждебнаго вотума палатъ. „Въ Пруссіи кабинетъ находится въ иномъ положеніи, чѣмъ въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ парламентскаго большинства, имѣетъ и парламентскій характеръ; прусскій кабинетъ является правительственнымъ, не парламентскимъ. Прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, подчиняются непосредственно ему, дѣйствуютъ отъ его имени и по приказу Его Величества и находятся въ зависимости отъ его воли и желаній. Мы министры короля, а не ваши. . . . Если палата будетъ настаивать на своемъ исключительномъ правѣ устанавливать окончательно бюджетъ, требовать отъ короля отставки министровъ, которые не пользуются ея довѣріемъ, слѣдить за сношеніями исполнительной власти съ ея агентами, нельзя будетъ отрицать, что парламентъ оспариваетъ верховенство у короля“ [1]). Въ этихъ словахъ Бисмарка, произнесенныхъ имъ въ прусскомъ ландтагѣ въ 1863 году, констатируется лишь отсутствіе парламентаризма въ Пруссіи. Но тотъ же самый Бисмаркъ нѣсколько разъ высказывалъ мысль, что министерство можетъ успѣшно функціонировать только при поддержкѣ народнаго представительства. „Мы, конституціонное правитель-

[1]) Приведено у Котляревскаго, Конституціонное государство. 1907, стр. 205.

ство“,—говорилъ онъ,— „имѣемъ надобность въ большинствѣ.... Мы, министры конституціоннаго государства, нуждаемся въ немъ, дабы оно насъ во всемъ поддерживало на предпринятомъ нами пути.... Министръ, пренебрегающій большинствомъ, управлялъ бы, слѣдовательно, всегда и во всемъ согласно принципу: Und der König absolut, wenn er unseren Willen thut, но, какъ бы онъ съ этимъ согласилъ свою присягу, данную имъ на вѣрность конституціи, этого я не знаю“ [1]).

Политическая отвѣтственность министровъ, отождествляемая съ зависимостью правительства отъ парламента и съ необходимостью для него сообразоваться съ его взглядами и отдавать ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, существуетъ во всѣхъ государствахъ, но только величина ея, степень мѣняется смотря по тому, какія начала преобладаютъ въ государственной жизни: монархическая власть или народное представительство. А такъ какъ компетенція народнаго представительства подъ вліяніемъ расширенія избирательнаго права проявляетъ наклонность увеличиваться въ объемѣ и не удерживается въ рамкахъ законодательныхъ опредѣленій, то вполнѣ естественно, что и зависимость правительства отъ парламента становится все болѣе осязательной, пока, наконецъ, она не переходитъ въ необходимость для него проводить ту политику, которая поддерживается господствующимъ парламентскимъ большинствомъ [2]).

---

[1]) У проф. А. С. Алексѣева. Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. М. 1907, стр. 33.

[2]) Наличность политической отвѣтственности министровъ въ нѣмецкихъ монархіяхъ констатируетъ, между прочимъ, и Passow, при чемъ объемъ ея онъ опредѣляетъ контрасигнированными министрами актами монарха, см. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904, S. 41 ff, тогда какъ Rehm усматриваетъ его въ матеріальной компетенціи палатъ, см. Allgemeine Staatslehre, S. 350—351. –Признаніе политической зависимости правительства отъ народнаго представительства, а слѣдовательно и его отвѣтственности, было также заявлено неоднократно и въ русской литературѣ. См., напр., проф. А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. 1907 стр. 32 сл., В. М. Гессенъ въ сборн. Политическій строй современныхъ государствъ. 1905, стр. 166, 177 сл. С. А. Котляревскій,

Вмѣстѣ съ тѣмъ Ремъ высказывается противъ ходячаго воззрѣнія, по которому политическая отвѣтственность примѣняется въ случаѣ дурного, нецѣлесообразнаго управленія, тогда какъ правонарушенія министровъ влекутъ за собою ихъ судебную отвѣтственность. По его мнѣнію, нѣтъ основаній такъ суживать ее и исключать совершенно при правонарушеніяхъ со стороны министровъ. Правда, цѣли, которыя имѣютъ въ виду оба вида отвѣтственности, различны: политическая отвѣтственность преслѣдуетъ цѣли политическія, а именно „веденіе государственныхъ дѣлъ въ интересахъ управляемыхъ“, она обезпечиваетъ, такъ сказать, „вліяніе избирателей и ихъ представителей на направленіе государственныхъ дѣлъ, а слѣдовательно и ихъ участіе въ государственной власти“; судебная же отвѣтственность направлена на поддержаніе существующаго правопорядка. Но отсюда еще вовсе не слѣдуетъ, чтобы политическая отвѣтственность не могла быть примѣнима и при правонарушеніяхъ, ибо „веденіе государственныхъ дѣлъ въ интересахъ управляемыхъ“ обозначаетъ собою не только цѣлесообразное веденіе, но и содержитъ въ себѣ элементы правомѣрности, дѣятельности въ предѣлахъ существующаго права.

Кромѣ того, судебная отвѣтственность представляетъ собою настолько громоздкій аппаратъ, приведеніе ея въ движеніе грозитъ иногда такими осложненіями въ государственной жизни, что прибѣгаютъ къ ней не всегда охотно. И при незначительныхъ правонарушеніяхъ министры могли бы разсчитывать на безотвѣтственность, что едва-ли отвѣчало бы интересамъ современнаго правового государства. Все это, вмѣстѣ взятое, заставляетъ расширить политическую отвѣтственность и на случаи неправомѣрнаго управленія, при чемъ вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли здѣсь ограничиться одной политической отвѣтственностью, или же она должна служить лишь предварительной ступенью къ судебной, можетъ быть рѣшенъ въ

Конституціонное государство 1907, стр. 170 сл., К. Н. Соколовъ, Этюды о парламентаризмѣ, въ Вѣстникѣ Права, 1906, кн. III, стр. 58 сл. Н. Н. Лазаревскій въ сбор. Конституціонное государство, изд. 2, стр. 202 и др.

зависимости отъ конкретныхъ условій совершенія того или иного правонарушенія [1]).

Понимаемая такимъ образомъ политическая отвѣтственность министровъ предшествовала по времени своего появленія судебной. Въ самомъ дѣлѣ, Франція накапунѣ новаго режима почти единогласно высказалась за необходимость министерской отвѣтственности; всѣ наказы генеральнымъ штатамъ 1789 года отмѣчены нелюбовью и недовѣріемъ къ министрамъ, стремленіемъ ограничить тотъ произволъ, который практиковался въ широкихъ размѣрахъ съ ихъ стороны при старомъ порядкѣ. Правда, нѣкоторые наказы требуютъ уголовной отвѣтственности: „министры“,—говорятъ они—„должны быть отвѣтственны передъ генеральными штатами, которые могутъ потребовать надъ ними суда со стороны компетентныхъ судей по поводу выполненія ими своихъ обязанностей“ [2]). Въ другихъ наказахъ характеръ ея не выраженъ съ достаточной ясностью, а только заявлено „требованіе отвѣтственности, которое, повидимому, поддерживается всѣмъ королевствомъ“ [3]).

Тогда же была сдѣлана попытка обосновать ее, при чемъ основа отвѣтственности была найдена въ господствовавшей въ то время доктринѣ народнаго суверенитета, заключавшей въ себѣ, между прочимъ, два важныхъ слѣдствія: 1) какъ суверенъ, такъ и агенты власти законодательной, исполнительной и судебной являются лишь делегатами націи, осуществляютъ свою власть ея именемъ; отсюда—2) зависимость ихъ отъ націи, а слѣдовательно, и отвѣтственность передъ нею въ томъ, какъ они примѣнили порученную имъ власть. Оба эти начала нашли свое выраженіе въ декларації правъ человѣка и гражданина 26 августа 1789 года. Ст. 3 ея гласитъ: „Принципъ всякаго суверенитета покоится по существу въ самой націи. Никакая организація, никакой индивидъ не можетъ осуществлять авторитета иначе, какъ вслѣд-

---

[1]) Rehm. Allgemeine Staatslehre, 130, 132—133, 137—138, 143.

[2]) Наказы третьяго сословія въ Pont-à-Mousson, см. Perrin, op. cit. p. 32—33.

[3]) Наказы третьяго сословія въ Nemours, см. Clos. De la responsabilité des ministres., p. 67.

ствіе ясно выраженной передачи его со стороны націи", а ст. 15 надѣляетъ „общество правомъ требовать отчета у всякаго агента публичной власти въ его администраціи".

Два года спустя политическая отвѣтственность сдѣлала еще бо́льшіе успѣхи. 27 апрѣля 1791 года былъ изданъ законъ, предоставляющій законодательному корпусу право интерпелляцій и возлагающій на министровъ обязанность отвѣчать на обращенные къ нимъ запросы и давать требуемыя свѣдѣнія. Ст. 27 его говоритъ: „министры обязаны отдавать отчетъ въ томъ, что касается ихъ администраціи, должностного поведенія и т. д., всякій разъ, когда этого потребуетъ законодательный корпусъ", а ст. 28 идетъ еще дальше, признавая за законодательнымъ корпусомъ право „представлять королю тѣ замѣчанія, которыя онъ найдетъ необходимыми, по поводу поведенія министровъ и даже объявлять ему, что они потеряли довѣріе націи". Законъ этотъ, вводившій, какъ мы видимъ, даже высшія формы политической отвѣтственности министровъ, отождествляемыя нѣкоторыми писателями съ парламентарнымъ режимомъ [1]), имѣлъ лишь кратковременное существованіе. Учредительное собраніе, находившееся подъ большимъ вліяніемъ ученія о раздѣленіи властей Монтескье, стремилось къ возможно полному отдѣленію законодательной власти отъ исполнительной, и конституція 1791 года начала парламентаризма, вынуждающія министровъ уйти въ отставку въ случаѣ потери ими довѣрія парламентскаго большинства, остались совершенно чуждыми [2]).

Подобное же отношеніе по времени появленія политической отвѣтственности къ судебной мы можемъ наблюдать и въ Германіи, въ ея отдѣльныхъ государствахъ. Первыя конституціи, проникшія туда вмѣстѣ съ французскимъ вліяніемъ, лишь заявили о необходимости надзора за дѣятельностью министровъ, выставивъ принципъ министерской отвѣтственности,

---

[1]) „Парламентарное правительство представляетъ собою не что иное, какъ министерскую отвѣтственность, доведенную лишь до ея крайнихъ предѣловъ". Эсменъ, Основныя начала, т. I, стр. 94.

[2]) Frisch, Die Verantwortlickeit der Monarchen und hochsten Magistrate, S. 160.

но не развили его въ институтъ судебной отвѣтственности въ современномъ смыслѣ слова. Онѣ относятся къ эпохѣ Рейнскаго союза, которую, вообще говоря, можно считать исходнымъ моментомъ въ развитіи конституціонныхъ учрежденій Германіи. Такъ, конституція Вестфаліи, октроированная Наполеономъ созданному имъ королевству 15 ноября 1807 года,—первая конституція на нѣмецкой почвѣ,—хотя и проводитъ въ ст. 20 принципъ отвѣтственности министровъ [1]), но не содержитъ въ себѣ какихъ бы то ни было дальнѣйшихъ опредѣленій, указывающихъ, по отношенію къ кому министры отвѣтственны, и дающихъ возможность осуществить эту отвѣтственность. Сюда же можно отнести баварскую конституцію, октроированную Максимиліаномъ Іосифомъ молодому королевству 1 мая 1808 года—курфюрстъ баварскій принялъ королевскій титулъ на основаніи ст. 7 прессбургскаго мирнаго трактата 26 декабря 1805 года—и оставшуюся только на бумагѣ. Впрочемъ, она еще болѣе суживаетъ отвѣтственность министровъ, не оставляя сомнѣній въ ея характерѣ. § 1, тит. III, выставляя требованіе контрасигнированія всѣхъ декретовъ короля, какъ необходимое условіе ихъ правовой силы, говоритъ объ отвѣтственности министровъ по отношенію къ королю за точное выполненіе его распоряженій, а также за нарушенія конституціи, совершенныя по ихъ побужденію или при ихъ содѣйствіи [2]).

Вопросъ объ отвѣтственности министровъ получилъ дальнѣйшее развитіе на Вѣнскомъ конгрессѣ. Правда, нѣмецкіе союзные акты, явившіеся результатомъ его совѣщаній, удѣляютъ очень мало вниманія внутреннему устройству отдѣльныхъ государствъ [3]). Но въ проектахъ союзной организаціи Германіи, представленныхъ особому комитету конгресса, вѣдавшему нѣмецкія дѣла, конституціонный вопросъ занимаетъ

---

[1]) Art. 20: „Die Minister sind, jeder in seinem Fache, für die Vollziehung der Gesetze und Befehle des Königs verantwortlich". См. Pölitz, Die europäische Verfassungen. 1832, I, 1.38.

[2]) Pölitz, op. cit., I, 1.96.

[3]) Deutsche Bundesacte vom 8 Juni 1815, Art. 13: „In allen Bundesstaaten wird eine landstandische Verfassung stattfinden". См. Pölitz, op. cit., I, 1, 14.

значительное мѣсто. Пруссія, Ганноверъ, Баденъ, отчасти Австрія, а также мелкіе суверенные князья и города, заявляя о необходимости введенія конституціи, устанавливаютъ въ то же самое время минимумъ сословныхъ правъ и опредѣляютъ его—какъ содѣйствіе монарху при выполненіи имъ законодательныхъ функцій, участіе въ финансовомъ хозяйствѣ страны и контроль надъ управленіемъ посредствомъ права жалобъ на замѣченные недостатки и злоупотребленія въ немъ [1]).

Конечно, о судебной отвѣтственности министровъ говорить еще не приходится, ибо сословія могли только жаловаться монарху на должностныхъ лицъ управленія и домогаться отъ него наказанія виновныхъ. Отъ монарха, и только отъ него одного, зависѣло, дать ли жалобѣ дальнѣйшій ходъ или же оставить ее безъ послѣдствій. Но уже тогда ясно былъ формулированъ принципъ контроля сословныхъ собраній надъ дѣятельностью министровъ, устанавливающій извѣстную ихъ зависимость отъ представительныхъ учрежденій и возлагающій на нихъ отвѣтственность передъ послѣдними.

Конституціонныя идеи, включенныя въ тотъ комплексъ сословныхъ правъ, который былъ выставленъ участниками конгресса, осуществились въ цѣломъ рядѣ конституцій, обязанныхъ своимъ происхожденіемъ ст. 13 союзныхъ актовъ, обѣщавшей конституціонное устройство отдѣльнымъ государствамъ. Нѣкоторыя изъ нихъ ограничились по вопросу объ отвѣтственности министровъ только тѣмъ, что предоставили сословіямъ право жаловаться монарху на министровъ и другихъ должностныхъ лицъ управленія за допущенныя ими злоупотребленія. Другія называютъ на ряду съ правомъ жалобъ (Beschwerderecht) и право обвиненія (Klagerecht) ихъ, принадлежащее сословіямъ, но не различаютъ еще этихъ двухъ понятій юридически, направляя какъ жалобы, такъ и обвиненія монарху и ставя ихъ въ исключительную зависимость отъ его личнаго усмотрѣнія. Назовемъ здѣсь конституціи Нассау $^1/_2$ сентября 1814 года—октроирована герцогомъ

[1]) Klüber. Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Congresses. 1816. SS. 214 ff.

еще до Вѣнскаго конгресса, Шаумбуръ-Липпе 15 января 1816 г., Вальдека 19 апрѣля 1816 г., Брауншвейга 25 апрѣля 1820 г., Саксенъ-Мейнингена 4 сентября 1824 года и нѣкоторыя другія.

Во всѣхъ этихъ конституціяхъ рѣчь идетъ только о политической отвѣтственности министровъ, которая, какъ мы замѣтили выше, представляетъ не что иное, какъ извѣстную зависимость правительства отъ народнаго представительства, ибо сословія, обращаясь съ жалобой къ монарху на его министровъ, могли оказывать черезъ его посредство извѣстное вліяніе на дѣятельность послѣднихъ, которая ставится, такимъ образомъ, подъ извѣстный контроль съ ихъ стороны. „Напротивъ, принципъ министерской отвѣтственности“,—по справедливому замѣчанію Пистріуса—имѣется въ виду, конечно, судебной—„можно считать проведеннымъ въ тѣхъ конституціонныхъ государствахъ, которыя надѣляютъ народное представительство правомъ судебнаго обвиненія министровъ, хотя бы это обвиненіе и направлялось сначала къ монарху“ [1]).

Разумѣется,—добавляетъ онъ тамъ же—было бы весьма нелогично, если бы это обвиненіе, имѣющее цѣлью вызвать судебный процессъ, вмѣсто того, чтобы поступить прямо въ надлежащій судъ, должно было направляться къ монарху. Но, поскольку для монарха существуетъ правовая обязанность передать его суду, не можетъ быть сомнѣнія въ томъ, что мы имѣемъ дѣло съ судебной отвѣтственностью министровъ. Правда, монархъ можетъ задержать обвиненіе у себя и не дать ему дальнѣйшаго движенія. Поступая такъ, онъ нарушаетъ конституцію, и нѣтъ лица отвѣтственнаго за его дѣяніе, самъ же онъ безотвѣтственъ. Но это только доказываетъ, насколько неконституціонно и нецѣлесообразно подобное постановленіе. Право же народнаго представительства не уничтожается отъ того, что отсутствуетъ возможность его матеріальнаго осуществленія [2]). Эта судебная отвѣтственность министровъ была впервые проведена въ конституціи Саксенъ-Вей-

---

[1]) Pistorius. Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit, S. 30.
[2]) Ibid., 30—31.

мара 5 мая 1816 года и, затѣмъ, во всѣхъ послѣдующихъ конституціяхъ нѣмецкихъ государствъ, какъ-то: Баваріи 26 мая 1818 г., Бадена 22 августа 1818 г., Вюртемберга 25 сентября 1819 г., Гессена 17 декабря 1820 г. и закона объ отвѣтственности министровъ 5 іюля 1821 г. и т. д.

Но возвратимся къ формамъ, въ которыхъ проявляется политическая отвѣтственность министровъ. Ихъ можно свести къ слѣдующимъ: запросы, интерпелляціи, назначеніе слѣдственныхъ коммиссій и, наконецъ,—высшая форма—выходъ въ отставку министерства, разошедшагося въ своей политикѣ съ парламентскимъ большинствомъ.

Запросы въ качествѣ средства ознакомленія со стороны парламента съ дѣятельностью правительства и вліянія на то или иное ея направленіе впервые развились въ Англіи. Наиболѣе раннія на нихъ указанія мы находимъ въ парламентскихъ преніяхъ палаты лордовъ, относящихся къ 1721 году, когда премьеру былъ поставленъ вопросъ о томъ, дѣйствительно ли арестовано то лицо, противъ котораго палата намѣревалась вести уголовный процессъ. Съ тѣхъ поръ обычай этотъ постепенно входитъ въ практику англійскаго парламента, хотя въ палатѣ общинъ, гдѣ запросы получили въ настоящее время весьма широкое примѣненіе [1]), онъ появился сравнительно поздно, именно въ первой половинѣ прошлаго столѣтія, а оффиціальное признаніе ему было дано только въ 1854 году въ сборникѣ правилъ, которыми должна была руководствоваться палата общинъ въ своей дѣятельности.

Запросы, называемые нерѣдко въ Англіи интерпелляціями (на континентѣ, за исключеніемъ Бельгіи, какъ мы сейчасъ увидимъ, интерпелляціи въ значительной степени отличаются отъ запросовъ), могутъ касаться всѣхъ вопросовъ внутренней и внѣшней политики. Отвѣты правительства отли-

---

[1]) О томъ, какъ велика въ палатѣ общинъ практика запросовъ, свидѣтельствуютъ хотя бы слѣдующія данныя: въ 1900 году было обращено къ правительству 5106 запросовъ, въ 1901—6448, въ 1902—7168. См. Redlich. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. 1905, 516, прим. 1.

чаются обыкновенно краткостью, „они должны ограничиваться лишь тѣми объясненіями, которыя необходимы, чтобы сдѣлать отвѣтъ понятнымъ“ [1]), и не сопровождаются общими дебатами, заканчивающимися вотумомъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, въ которомъ выражается одобреніе или порицаніе парламентомъ дѣятельности правительства. Впрочемъ, англійская парламентская практика даетъ возможность превратить простой запросъ въ интерпелляцію,—стоитъ только внести предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія палаты, которое вызываетъ за собой общія пренія. Это единственный способъ вызвать обсужденіе запроса; надо замѣтить, что примѣненіе его поставлено въ довольно ограничительныя условія.

На континентѣ, въ противоположность Англіи, установилось существенное различіе между запросами и интерпелляціями [2]). Хотя право палатъ обращаться съ запросами и интерпеллировать правительство и не занесено въ большинство конституцій европейскихъ государствъ, едва-ли можно сомнѣваться въ его наличности, ибо запросы и интерпелляціи представляютъ собою не что иное, какъ проявленіе принципа отвѣтственности министровъ, его необходимое слѣдствіе, съ которымъ они, по словамъ Еллинека, въ своемъ историческомъ развитіи находятся въ самой тѣсной связи [3]). Во Франціи, напр., конституціонные законы 1875 года вовсе не знаютъ этого права парламента, и, тѣмъ не менѣе, запросы и интерпелляціи, въ особенности послѣднія, играютъ тамъ, можно сказать, выдающуюся роль. Наказы палатъ подробно регламентируютъ пользованіе ими [4]), различая запросы отъ интерпелляціи въ томъ отношеніи, что первые являются не чѣмъ инымъ, какъ простыми справками со стороны чле-

---

[1]) Todd, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, vol. II, p. 137.

[2]) Въ Бельгіи, по словамъ Дюпріэ, запросы ничѣмъ не отличаются отъ интерпелляцій. Палаты тамъ пользуются, вообще говоря, очень умѣренно своимъ правомъ интерпеллировать правительство, и только обсужденіе бюджета влечетъ за собой широкое его примѣненіе. См. Dupriez. Les ministres etc. vol. I, p. 254—255.

[3]) Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, стр. 25, пр. 1.

[4]) См., напр., наказъ палаты депутатовъ, ст. 39—49.

новъ парламента у правительства по поводу такихъ событій, которыя не настолько значительны, чтобы могли заинтересовать собою вниманіе всей палаты. Они не сопровождаются ни дебатами, ни вотумомъ и предоставляютъ только тому депутату, которымъ предъявленъ запросъ, право сдѣлать краткія замѣчанія на представленный отвѣтъ (ст. 49).

Другое дѣло интерпеляціи. Онѣ открываютъ пренія по вопросу объ общей политикѣ правительства или по поводу тѣхъ или иныхъ дѣйствій отдѣльныхъ министровъ,—пренія, въ которыхъ можетъ участвовать вся палата. Онѣ заканчиваются всегда вотумомъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, который, будучи неблагопріятнымъ для правительства, вынуждаетъ кабинетъ сложить съ себя свои полномочія и уйти въ отставку. Онѣ являются, такимъ образомъ, „страшнымъ оружіемъ въ рукахъ палатъ, которое убиваетъ министерства“ [1]), и въ формѣ ихъ чаще всего ставится вопросъ объ отвѣтственности министровъ.

Иное положеніе занимаютъ запросы и интерпелляціи въ тѣхъ государствахъ, которыя не усвоили себѣ парламентарнаго режима. Тамъ они не могутъ имѣть того значенія и вліянія, какъ въ парламентарныхъ странахъ, потому что министерство поставлено въ нихъ въ независимое, относительно говоря, положеніе и продолжаетъ оставаться на своемъ посту, хотя бы и было заявлено ему недовѣріе со стороны представителей народа. Но и въ этихъ государствахъ запросы и интерпелляціи играютъ не малую роль въ томъ смыслѣ, что они заставляютъ правительство считаться съ мнѣніями палатъ, придерживаться въ своей дѣятельности, если и не всецѣло, то во всякомъ случаѣ въ той или иной степени, той программы, которая проводится народнымъ представительствомъ. Правда, министры не обязаны отвѣчать на обращенные къ нимъ вопросы, но одна возможность быть интерпеллируемымъ, влекущая за собой необходимость или отвѣчать, или подъ тѣмъ или инымъ предлогомъ отказать въ своемъ отвѣтѣ, служитъ достаточнымъ мотивомъ къ тому,

[1]) Crayssac. De la responsabilité des ministres. 1890, p. 58.

чтобы они въ своей политикѣ не слишкомъ расходились съ палатами.

Въ Пруссіи, напр., гдѣ не существуетъ парламентарной системы, хотя интерпелляціи и не могутъ сравниться по своему значенію съ интерпелляціями французскаго или итальянскаго парламента, тѣмъ не менѣе онѣ являются надежнымъ средствомъ контроля со стороны палатъ не только за закономѣрностью, но и за цѣлесообразностью правительственныхъ дѣйствій, препятствующимъ министрамъ эмансипироваться совершенно отъ ихъ вліянія. Съ 1873 года на основаніи постановленія палаты депутатовъ правительство сообщаетъ въ началѣ каждой новой сессіи въ письменной формѣ отвѣты на всѣ запросы, обращенные къ нему въ теченіе предшествующей сессіи. Обычай этотъ, хотя онъ и не получилъ оффиціальнаго подтвержденія со стороны правительства, можно считать установившимся довольно прочно, и, когда еще въ 1877 году правительство не сдѣлало этого, послѣдовало приглашеніе со стороны палаты депутатовъ представить ей „обзоръ всѣхъ мѣропріятій, принятыхъ правительствомъ на основаніи запросовъ и резолюцій палаты, состоявшихся въ 1876 году“, что̀ оно и не замедлило сдѣлать [1]).

То же самое можно сказать относительно Германіи, относительно права рейхстага интерпеллировать представителей имперскаго правительства [2]).

---

[1]) См. Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie, 5 Aufl. стр. 367, пр. 2.

[2]) Изъ того, что на имперскомъ правительствѣ не лежитъ обязанность отвѣчать на обращенные къ нему вопросы, нѣкоторые писатели отрицаютъ за рейхстагомъ право интерпелляцій. Такъ, Laband видитъ въ интерпелляціяхъ не право, а лишь присущую всѣмъ людямъ возможность ставить вопросы правительству, на которые оно, по своему усмотрѣнію, можетъ отвѣтить или же можетъ оставить ихъ безотвѣтными, см. его Staatsrecht des deut. Reiches, 4 Aufl. Bd. I стр. 283—284, а также Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für deutsches Reich, 2 Aufl., стр. 203 и др. Взглядъ этотъ, какъ справедливо доказалъ Jellinek въ только что цитированной мною брошюрѣ, неправиленъ. Ошибка, по его мнѣнію, заключается въ ложной постановкѣ проблеммы. Когда говорятъ о правѣ рейхстага интерпеллировать правительство, имѣется въ виду не субъективное право, котораго, разумѣется, у рейхстага быть не можетъ, а государственно-правовая компетенція, отличающаяся отъ права именно тѣмъ, что ей можетъ и не соотвѣтствовать обязанность. Предсѣдатель уголовнаго суда управо-

На-ряду съ правомъ запросовъ и интерпелляцій, принадлежащимъ палатамъ, можно поставить право ихъ назначать коммисіи для разслѣдованія интересующихъ ихъ фактовъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ право это закрѣплено въ конституціи. Сюда принадлежатъ: Бельгія—ст. 40 конституціи 1831 года и законъ 8 мая 1880 года, регулирующій его примѣненіе; Нидерланды—ст. 95 конституціи, пересмотрѣнной въ 1887 году, соотвѣтствующая ст. 90 конституціи 1848 года, но въ противоположность ей предоставляющая назначеніе слѣдственныхъ коммисій и первой палатѣ, тогда какъ до 1887 года право это принадлежало только второй палатѣ, и законъ 13 августа 1850 года; Пруссія—ст. 82 конституціи 1850 года и нѣк. др.

Въ другихъ оно коренится только въ парламентскихъ обычаяхъ, не возбуждая тѣмъ не менѣе сомнѣній въ своемъ существованіи, ибо оно тѣсно связано съ политическимъ и правовымъ положеніемъ народнаго представительства и вытекаетъ изъ тѣхъ общихъ полномочій, которыя присвоены послѣднему [1]). Къ государствамъ этой категоріи можно отнести Англію, въ которой парламентскія слѣдствія ведутся еще съ конца 17 ст., Францію, гдѣ не только конституціонные законы, но и наказы палатъ ни слова не упоминаютъ объ анкетныхъ коммисіяхъ, но гдѣ примѣненіе ихъ вошло, такъ сказать, въ политическіе нравы, Италію и др.

Коммисіи назначаются по самымъ различнымъ соображеніямъ; предметомъ ихъ разслѣдованія могутъ служить, вообще говоря, всѣ вопросы, входящіе въ компетенцію палатъ. Надо ли собрать матеріалъ по интересующему парламентъ вопросу, съ цѣлью положить его въ основу будущаго законопроекта,

---

моченъ задавать обвиняемому вопросы, но послѣдній не обязанъ отвѣчать на нихъ. Этимъ и другими примѣрами, которыхъ приводить я не буду, Еллинекъ доказываетъ справедливость высказаннаго имъ положенія. См. его Verfassungsanderung und Verfassungswandlung, стр. 25, пр. 1, а также Rönne, Staatsrecht des deut. Reichs, 2 Aufl. 267—268. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, 1872, стр. 50, его же, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl. стр. 442 и нѣк. друг.

[1]) Ср. Eugène Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 1893, p. 597.

или изучить состояніе какой-либо отрасли народной жизни, или ознакомиться съ положеніемъ администраціи, опредѣленной ея области и разслѣдовать предполагаемыя въ ней злоупотребленія,—палаты могутъ назначить коммисію и надѣлить ее соотвѣтствующими полномочіями. Насъ интересуютъ здѣсь, главнымъ образомъ, тѣ коммисіи, которыя имѣютъ цѣлью освѣтить тѣ или иныя дѣйствія или упущенія правительства или отдѣльныхъ его членовъ и которыя вызываютъ за собой интерпелляціи или даже привлеченіе къ отвѣтственности министровъ, короче говоря,—коммисіи, въ формѣ которыхъ проявляется политическая отвѣтственность министровъ.

Признанныя въ странахъ парламентарныхъ, эти коммисіи встрѣчаютъ нерѣдко значительныя возраженія въ государствахъ съ преобладающей монархической властью, какъ, напр., въ Пруссіи, гдѣ противъ нихъ приводятся такіе доводы, какъ узурпація ими власти, присвоеніе несвойственной имъ роли судьи надъ правительствомъ и т. д. Шаткость подобныхъ возраженій признается въ настоящее время даже со стороны такого консервативнаго писателя, какъ Борнгакъ [1]). „Нѣтъ никакого сомнѣнія“,—замѣчаетъ Рённе,—„что палаты ландтага вовсе не преступаютъ границъ своей компетенціи, если онѣ путемъ изслѣдованія фактовъ проливаютъ свѣтъ на акты или упущенія правительства, ибо къ безспорнымъ полномочіямъ народнаго представительства принадлежитъ также и право заявлять свои жалобы и даже выступать съ обвиненіемъ противъ министровъ въ случаѣ недочетовъ и злоупотребленій въ государственномъ управленіи или посягательства на конституціонныя права народа“ [2]).

Разъ мы допускаемъ право палатъ назначать слѣдственныя коммисіи, необходимо вмѣстѣ съ тѣмъ гарантировать также и средства, съ помощью которыхъ онѣ могли бы достигнуть поставленныхъ имъ цѣлей. Необходимо надѣлить ихъ правомъ самостоятельно допрашивать свидѣтелей, требовать отъ административныхъ учрежденій сообщенія нужныхъ

---

[1]) См. Bornhak, Preussisches Staatsrecht, 1888, стр. 430—431.

[2]) Rönne, Staatsrecht der preus. Monarchie, 4 aufl., стр. 293—294.

имъ документовъ, справокъ и т. д. Въ Даніи ст. 46 конституціи 1866 года постановляетъ, что „каждая изъ палатъ можетъ назначать коммисіи изъ своихъ членовъ для изученія вопросовъ общаго характера. Эти коммисіи имѣютъ право обращаться къ общественнымъ властямъ и частнымъ лицамъ за устными или письменными объясненіями“. Въ такомъ же благопріятномъ смыслѣ разрѣшенъ этотъ вопросъ въ Бельгіи на основаніи закона 1880 года и въ Нидерландахъ по закону 1850 года.

Въ Англіи эти полномочія въ теченіе долгаго времени оспаривались у коммисій, что влекло за собой значительныя затрудненія, заставляя палаты, въ особенности нижнюю, прибѣгать къ различнымъ обходамъ, и только въ царствованіе королевы Викторіи парламентскимъ актомъ были предоставлены имъ эти права, поставившія слѣдственныя коммисіи въ условія, необходимыя для выполненія возложенныхъ на нихъ задачъ [1]).

Во Франціи, за отсутствіемъ какихъ бы то ни было опредѣленій, какъ въ конституціи, такъ и въ наказахъ палатъ, вопросъ этотъ вызываетъ различныя толкованія. Эсменъ склоняется къ тому мнѣнію, что коммисіи не могутъ непосредственно сноситься съ административными учрежденіями, требовать отъ нихъ предъявленія имъ письменныхъ документовъ, но должны обращаться къ министру соотвѣтствующаго вѣдомства, который можетъ сдѣлать распоряженіе о выдачѣ требуемыхъ документовъ членамъ слѣдственной коммисіи. То же отрицательное рѣшеніе выдвигается имъ и въ вопросѣ о правѣ коммисій вызывать свидѣтелей и допрашивать ихъ подъ присягой [2]).

Взгляды Эсмена по странному совпаденію приближаются въ этомъ отношеніи ко взглядамъ прусскихъ министровъ, которые отрицаютъ у коммисій право вступать въ прямыя сношенія съ кѣмъ бы то ни было, кромѣ самихъ министровъ,

---

[1]) Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques, vol. III, p. 373–376.

[2]) Эсменъ, Основныя начала государственнаго права, т. II, стр. 357 слѣд.

и которые запретили всѣмъ должностнымъ лицамъ давать справки коммисіи палаты депутатовъ, назначенной въ 1863 году съ цѣлью разслѣдовать случаи незаконнаго давленія со стороны правительства на избирателей, что, разумѣется, лишило ее всякаго значенія [1]).

Неправильность этой точки зрѣнія ясна сама собой. Можно ли отрицать у коммисій право непосредственно сноситься съ частными лицами и учрежденіями, самостоятельно собирать необходимый имъ матеріалъ и заставлять ихъ всякій разъ прибѣгать къ помощи министра, который нерѣдко—при всѣхъ разслѣдованіяхъ недочетовъ и злоупотребленій въ администраціи—самъ является стороной заинтересованной? Въ какомъ освѣщеніи предстанутъ тогда факты предъ членами слѣдственной коммисіи? Не означаетъ ли такое требованіе подкапыванія подъ самыя основы коммисіи, парализованія ея дѣятельности? И нѣмецкіе государствовѣды, анализируя ст. 52 прусской конституціи, предоставляющую палатамъ право производить разслѣдованія, и съ точки зрѣнія ея происхожденія, и съ точки зрѣнія общихъ полномочій народнаго представительства, отстаиваютъ противоположный взглядъ, приравнивая слѣдственныя коммисіи къ самостоятельному государственному учрежденію [2]). Правда, министры въ Пруссіи, разсчитывая на повиновеніе подчиненныхъ имъ лицъ и пользуясь своимъ относительно независимымъ отъ палатъ положеніемъ, могутъ значительно затруднять дѣятельность коммисій, но нельзя сказать того же относительно Франціи, гдѣ министры чутко прислушиваются къ настроенію парламентскаго большинства и не рискнутъ вступить съ нимъ въ конфликты; да и практика парламентскихъ слѣдствій тамъ показываетъ ошибочность утвержденія Эсмена [3]).

---

[1]) Rönne, op. cit., стр. 294 и прим. 3.

[2]) См. Schulze, Das preussische Staatsrecht, Bd. II, стр. 180, а также Ronne, op. cit., 294—297; впрочемъ, въ пятомъ изданіи курса Rönne, переработанномъ Zorn'омъ, проводится противоположная точка зрѣнія, см. 5 Aufl., стр. 364—365.

[3]) См. Eugène Pierre, op. cit., стр. 608 и слѣд.

Говоря о формахъ, въ которыхъ проявляется политическая отвѣтственность министровъ, необходимо упомянуть также и объ институтѣ ихъ судебной отвѣтственности. Правда, судебная отвѣтственность направлена въ принципѣ на поддержаніе правопорядка въ государствѣ, она приводится въ осуществленіе тогда, когда нарушены нормы дѣйствующаго въ немъ права, но въ дѣйствительности ею пользовались и въ цѣляхъ политическихъ, прибѣгая къ ней не только въ случаѣ правонарушеній, но и при дурномъ, нецѣлесообразномъ управленіи, при поврежденіи интересовъ государства. Это въ особенности мы можемъ прослѣдить на исторіи англійскаго impeachment'a. Судебное преслѣдованіе парламентомъ должностныхъ лицъ управленія практиковалось первоначально въ Англіи только въ тѣхъ случаяхъ, когда инкриминируемые имъ факты носили уголовный характеръ, карались съ точки зрѣнія уголовнаго права. Съ теченіемъ времени эта отвѣтственность высшихъ должностныхъ лицъ превращается въ орудіе политической борьбы: парламентъ пользуется ею съ цѣлью устранить неугоднаго ему или потерявшаго его довѣріе министра, распространяя ее не только на случаи незаконномѣрнаго управленія, но также и на нарушеніе „честности, полезности и справедливости“ правительственныхъ мѣропріятій (вторая половина 17 ст.). Когда же народное представительство получило доминирующее значеніе въ англійской государственной жизни, когда министры изъ слугъ короля превратились въ слугъ парламента, короче говоря—когда парламентарный режимъ окончательно упрочился въ Англіи, судебная отвѣтственность совсѣмъ вышла изъ употребленія, уступивъ свое мѣсто политической, точнѣе—высшимъ ея формамъ, легче и проще достигающей цѣли, чѣмъ уголовное преслѣдованіе министровъ [1]).

Дѣйствующая въ настоящее время во Франціи конституція говоритъ о судебной отвѣтственности въ ст. 12 учредительнаго закона 16 іюля 1875 года: „министры могутъ быть преданы суду палатой депутатовъ за преступленія, со-

[1]) См. главу I.

вершенныя ими при исполненіи своихъ обязанностей. Въ такомъ случаѣ ихъ судитъ сенатъ". Неопредѣленность понятія должностного преступленія давала возможность и здѣсь широко пользоваться на практикѣ этой статьей, примѣняя ее всякій разъ, когда интересы государства подвергались серьезной опасности. Такъ, въ засѣданіи палаты депутатовъ 8 марта 1879 года коммисія, назначенная въ ноябрѣ 1877 года, съ съ цѣлью произвести разслѣдованіе по поводу незаконныхъ давленій на выборы, высказалась за привлеченіе къ отвѣтственности членовъ двухъ министерствъ, президентами которыхъ были герцогъ Брольи и Рошбуэ. Докладчикъ коммисіи Бриссонъ, мотивируя необходимость обвиненія, говорилъ между прочимъ, что „не подлежитъ никакому сомнѣнію, что министры должны нести судебную отвѣтственность всякій разъ, когда дѣло идетъ, независимо отъ опредѣленій уголовнаго кодекса, о злоупотребленіи съ ихъ стороны ввѣренной имъ властью", и въ подтвержденіе справедливости своихъ словъ ссылался на Бенжамэнъ Констана, по которому „министръ измѣняетъ государству всякій разъ, когда онъ въ ущербъ ему пользуется своей властью".

Палата въ засѣданіи 13 марта большинствомъ 317 противъ 159 отвергла заключенія коммисіи, но не потому, что она не признала за собой дискреціонной власти въ области правосудія, а по соображеніямъ совершенно иного порядка. Рѣчь шла тогда единственно о политической сторонѣ предложенія коммисіи, о своевременности и возможныхъ результатахъ подобнаго процесса, и палата согласилась съ доводами противника обвиненія Рено, который говорилъ, что „для привлеченія къ отвѣтственности членовъ двухъ кабинетовъ, обвиняемыхъ въ преступленіяхъ и проступкахъ, имѣющихъ отношеніе къ политикѣ, недостаточно еще, чтобы они были виновны, необходимо, чтобы и общественный интересъ властно и настоятельно требовалъ ихъ преслѣдованія и наказанія: ибо политическіе процессы сопровождаются всегда большими общественными волненіями, которыя парламентъ не имѣетъ права легкомысленно навлекать на страну" [1]). То же пре-

[1]) См. Perrin. De la responsabilité pénale etc., стр. 308 слѣд.

обладаніе политическихъ мотивовъ мы видимъ и въ остальныхъ случаяхъ возбужденія вопроса объ отвѣтственности министровъ при дѣйствующей во Франціи конституціи 1875 года [1]), что находитъ свою теоретическую защиту въ лицѣ такого знатока конституціоннаго права, какъ Эсменъ, по которому „палата депутатовъ имѣетъ право подвергнуть министровъ судебному преслѣдованію, а сенатъ—приговорить ихъ къ наказанію не только за преступленія и проступки, предусмотрѣнные и наказуемые уголовными законами, но также и за простыя ошибки, за дурное пользованіе предоставленной имъ закономъ властью“ [2]).

Нѣкоторыя государства идутъ въ этомъ отношеніи такъ далеко, что предоставляютъ палатамъ дискреціонную власть впредь до изданія особаго закона, какъ, напр., Бельгія—ст. 134 конституціи 1831 года, или же прямо надѣляютъ ихъ правомъ судебнаго обвиненія министровъ и за такія дѣянія, которыя угрожаютъ благополучію и безопасности государства, какъ, напр., Баденъ—§ 67a конституціи 1818 года, расширяя отвѣтственность по суду и на случаи цѣлесообразности, хорошаго или дурного управленія государственными дѣлами. Необходимо, впрочемъ, отмѣтить, что судебная отвѣтственность въ странахъ парламентарныхъ предупреждается всегда отвѣтственностью политической, выходомъ въ отставку министерства, разошедшагося въ своей политикѣ съ парламентомъ; въ государствахъ же, отставшихъ въ политическомъ развитіи, она осталась только на бумагѣ, главнымъ образомъ, потому, что принципы конституціонализма проведены въ нихъ недостаточно послѣдовательно.

Наконецъ, высшія формы политической отвѣтственности министровъ, приводящія въ полное согласіе политику правительства съ требованіями господствующаго въ парламентѣ большинства или, во всякомъ случаѣ, исключающія возмож-

---

[1]) Ibid., стр. 318 слѣд.

[2]) Эсменъ.—Основныя начала, т. 2, стр. 196—199; противоположнаго взгляда Clos. De la responsabilité des ministres, стр. 134 сл., Perrin, op. cit. стр. 324 сл., въ особенности стр. 327, 328 и др.

ность продолжительныхъ между ними конфликтовъ,—это выходъ въ отставку министерства, утерявшаго довѣріе и поддержку парламентскаго большинства. Въ чемъ же выражается отсутствіе поддержки стоящаго у власти кабинета со стороны парламента, въ какихъ формахъ оно проявляется? Парламентская практика выработала до сихъ поръ нѣсколько такихъ формъ.

Однѣ изъ нихъ носятъ совершенно явный и открытый характеръ и проявляются въ видѣ прямого выраженія недовѣрія правительству или порицанія его дѣятельности. Этотъ способъ заставить министерство уйти въ отставку сравнительно недавняго происхожденія. По крайней мѣрѣ въ Англіи, на родинѣ парламентаризма, парламентская практика не знаетъ до 1841 года отказа кабинета отъ власти вслѣдствіе вотированія ему недовѣрія парламентомъ, и только въ этомъ году министерство лорда Мельбурна впервые сложило съ себя свои полномочія послѣ того, какъ палата общинъ приняла резолюцію, гласящую, что „настоящіе министры не пользуются довѣріемъ палаты“ [1]). Съ тѣхъ поръ мы не разъ встрѣчаемъ въ конституціонной исторіи Англіи случаи выхода въ отставку кабинета вслѣдствіе выраженія ему недовѣрія или порицанія со стороны палаты общинъ, хотя случаи эти и не отличаются многочисленностью въ виду того, что англійскій парламентъ обладаетъ еще и другими способами, посредствомъ которыхъ онъ можетъ высказать свое отношеніе къ правительству.

Точно такъ же и въ другихъ парламентарныхъ странахъ, какъ, напр., во Франціи, Италіи и т. д., палаты рѣдко прибѣгаютъ для сверженія министерства къ вотированію прямого ему недовѣрія или порицанія. Существуетъ этотъ способъ, конечно, и тамъ, но проявляется онъ въ скрытомъ видѣ, а именно въ непринятіи палатой формулы перехода къ порядку дня, въ которой выражается довѣріе кабинету.

Говоря о способахъ воздѣйствія народнаго представи-

---

[1]) См. Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques, T. I. p. 571 сл., Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. II, стр. 81.

тельства на правительство при парламентарномъ режимѣ, мы встрѣчаемся съ чрезвычайно интереснымъ вопросомъ: влечетъ ли за собой вотумъ порицанія по адресу отдѣльнаго министра паденіе всего кабинета или же только этого одного министра? Вопросъ этотъ, по словамъ Дюпріэ, представляетъ значительныя трудности; при рѣшеніи его можно, однако, руководствоваться слѣдующими принципами: если вотумъ порицанія направленъ на дѣятельность отдѣльнаго министра лишь постольку, поскольку она носитъ вполнѣ личный характеръ и не находится въ необходимой связи съ общей политикой кабинета, онъ принуждаетъ выйти въ отставку только этого министра. Если же, наоборотъ, порицается такая дѣятельность хотя бы и одного министра, которая составляетъ часть общей политики, служитъ, такъ сказать, ея выраженіемъ, тогда уходитъ въ отставку весь кабинетъ, ибо въ этомъ порицаніи находитъ свое косвенное осужденіе вся правительственная политика [1]). И парламентская практика знаетъ случаи сложенія съ себя своихъ полномочій однимъ министромъ, навлекшимъ на себя неудовольствіе народныхъ представителей, при чемъ уходъ его не вліялъ на общее положеніе кабинета. Упомянемъ, напр., о выходѣ въ отставку въ 1855 года лорда Русселя послѣ неудачнаго выполненія возложеннаго на него спеціальнаго порученія въ Вѣнѣ, что вызвало противъ него бурю негодованія въ парламентѣ [2]). Необходимо отмѣтить, что при все растущей солидарности членовъ министерства въ настоящее время все рѣже и рѣже встрѣчаются случаи выхода въ отставку одного министра.

Отсутствіе поддержки со стороны парламента можетъ выразиться, далѣе, въ формѣ отклоненія внесеннаго кабинетомъ законопроекта или же въ формѣ принятія законопроекта, предложеннаго оппозиціей. Здѣсь надо замѣтить, что не всякое отклоненіе министерскаго проекта влечетъ за собой паденіе кабинета. Такой порядокъ былъ бы весьма нежелателенъ, потому что онъ устраняетъ всякую свободу обсужде-

---

[1]) Dupriez, Les ministres etc. T. I, p. 130 слѣд.

[2]) Этотъ и другіе случаи у Dupriez, op. cit., T. I, p. 131 сл.

нія парламентомъ поступающихъ въ него предложеній, низводитъ его къ роли комиссіи, лишь регистрирующей сообщенія правительства. Необходимо, чтобы предложенная мѣра являлась частичнымъ осуществленіемъ общей политики министерства, проведеніемъ въ жизнь той программы, которой оно считаетъ необходимымъ для себя держаться, или же чтобы кабинетъ, во всякомъ случаѣ, связалъ съ нею свою судьбу,— тогда палата, отвергая ее, этимъ самымъ показываетъ, что она желаетъ удаленія его отъ власти. Въ связи съ этимъ находитъ свое объясненіе обычай англійскихъ министровъ объявлять принятіе парламентомъ тѣхъ или иныхъ мѣропріятій, иногда даже весьма незначительныхъ, вопросомъ жизненной важности (vital question), или,—что практикуется во Франціи при обсужденіи законопроектовъ,—ставить вопросъ о кабинетѣ.

Финансовыя предложенія правительства находятся, вообще говоря, подъ дѣйствіемъ тѣхъ же принциповъ. Впрочемъ, съ 80-ыхъ г.г. прошлаго столѣтія въ Англіи установилась иная точка зрѣнія: пораженіе правительства по финансовымъ вопросамъ равнозначаще тамъ теперь съ потерей имъ довѣрія парламента.—Эта точка зрѣнія была выдвинута въ 1885 году Гладстономъ, который ушелъ въ отставку, потерпѣвъ пораженіе въ вопросѣ о налогѣ на напитки. Согласно ему, кабинетъ долженъ, по духу конституціи, считать себя утратившимъ довѣріе палаты общинъ, разъ онъ остается въ меньшинствѣ при обсужденіи финансовыхъ мѣропріятій [1]). И въ другихъ парламентарныхъ странахъ, какъ, напр., во Франціи, Бельгіи, Италіи и т. д., нерѣдки случаи сложенія съ себя своихъ полномочій кабинетами, оставшимися въ меньшинствѣ по финансовымъ вопросамъ.

Иногда министерство разсматриваетъ какъ знакъ недовѣрія къ нему палаты выборъ ею президента, не принадлежащаго къ правительственной партіи, что мы можемъ наблюдать въ парламентской исторіи Бельгіи и Италіи [2]).

---

[1]) Franqueville, op. cit, vol. I p. 575—576.

[2]) Dupriez, Les ministres etc. T. I, p. 259 и 328.

Наконецъ, въ послѣднее время въ парламентскую жизнь мало-по-малу вторгается новое явленіе, которое, по словамъ Еллинека, вноситъ глубокія измѣненія въ систему парламентаризма на ея родинѣ и совершенно перетасовываетъ существовавшее до сихъ поръ соотношеніе политическихъ факторовъ англійской государственности [1]); явленіе это—выходъ въ отставку кабинета, какъ только выборы въ парламентъ дадутъ перевѣсъ его противникамъ. И дѣйствительно, если до середины 60-ыхъ г.г. прошлаго столѣтія строго соблюдалось правило, что только вотумъ палаты общинъ опредѣляетъ судьбу кабинета, съ этого времени власть „дѣлать“ кабинетъ переходитъ отъ нея къ самимъ общинамъ въ лицѣ ихъ избирателей. Въ 1868 году консервативный кабинетъ Дизраэли ушелъ въ отставку, потерпѣвъ пораженіе на выборахъ и не ожидая, чтобы собравшаяся враждебная ему палата принудила его къ этому.

Примѣру Дизраэли послѣдовалъ рядъ кабинетовъ, какъ консервативнаго, такъ и либеральнаго направленія, и, когда кабинетъ Сольсбери, оставшись въ 1892 году въ меньшинствѣ на выборахъ, не тотчасъ же ушелъ въ отставку, а ожидалъ враждебнаго вотума палаты общинъ, общественное мнѣніе осталось недовольно такимъ поведеніемъ министерства, усматривая въ немъ какъ-бы нарушеніе принциповъ парламентаризма,— такъ быстро и прочно пустилъ корни этотъ обычай въ англійской конституціонной практикѣ.

Сложеніе съ себя своихъ полномочій кабинетомъ вслѣдствіе неблагопріятныхъ для него выборовъ ставитъ его въ прямую зависимость отъ страны, переноситъ реализацію министерской отвѣтственности съ парламента на весь народъ въ лицѣ его избирателей и служитъ такимъ образомъ однимъ изъ показателей успѣховъ демократизаціи государственной власти. Нѣтъ основаній отрицать будущность за дальнѣйшимъ развитіемъ этой зависимости, приближающей власть къ народу, таящей въ себѣ, такъ сказать, элементы непосредственнаго народнаго правленія и уживающейся въ то же самое время

[1]) Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 48 сл.

въ условіяхъ парламентарнаго режима. По крайней мѣрѣ въ Бельгіи, съ момента конституированія въ ней двухъ большихъ политическихъ партій, обусловившихъ собою наиболѣе правильное функціонированіе парламентаризма на континентѣ, избирательному корпусу подобно тому, какъ и въ современной Англіи, принадлежитъ рѣшеніе судьбы кабинета. Палаты лишь наблюдаютъ тамъ за дѣятельностью министровъ и освѣщаютъ ее въ своихъ дебатахъ, имѣющихъ цѣлью привлечь къ ней вниманіе страны, которая и высказываетъ ей на выборахъ свое одобреніе или порицаніе. Отвѣтственность правительства передъ націей, замѣчаетъ Дюпріе, существующая во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ, проявляется въ Бельгіи болѣе явнымъ и прямымъ путемъ [1]).

Чтобы покончить съ ученіемъ о политической отвѣтственности министровъ, необходимо въ нѣсколькихъ словахъ коснуться вопроса о томъ, кому принадлежитъ реализація этой отвѣтственности, одинаковое ли положеніе занимаютъ здѣсь обѣ палаты, на которыя расчленяется обычно въ конституціонномъ государствѣ народное представительство.

Если по вопросу о низшихъ формахъ отвѣтственности практика современныхъ парламентарныхъ государствъ высказывается за допустимость и даже необходимость участія въ ея осуществленіи и верхнихъ палатъ, независимо отъ способа ихъ образованія, руководящая роль въ дѣлѣ направленія политики правительства, требующая выхода въ отставку министерства, разъ оно разошлось въ своей дѣятельности съ данными ему директивами, принадлежитъ нижнимъ палатамъ.

Въ Англіи въ настоящее время прочно установилось правило, въ силу котораго только вотумъ палаты общинъ опредѣляетъ собой судьбу кабинета. Правда, до первой парламентской реформы 1832 года преобладающее вліяніе въ политической жизни страны принадлежало палатѣ лордовъ, члены которой выгодно отличались отъ членовъ нижней палаты какъ по своему образованію, такъ и съ точки зрѣнія пониманія ими задачъ государства и воодушевлявшаго ихъ

---

[1]) Dupriez. Les ministres etc. I, стр. 261, а также 259 сл.

либеральнаго настроенія [1]). Изъ ея среды пополнялся составъ кабинета, и, хотя съ 17 ст. мы видимъ въ числѣ министровъ и коммонеровъ, т. е. членовъ палаты общинъ, послѣдняя вслѣдствіе недостатковъ избирательнаго права и широко практиковавшейся системы подкуповъ на выборахъ далеко не выражала собой политической физіономіи страны и, являясь креатурой лордовъ, не могла претендовать на руководство политикой государства.

Съ реформой избирательнаго права, демократизировавшей палату общинъ и приблизившей ее къ народу, центръ тяжести перемѣстился изъ палаты лордовъ въ нижнюю палату: отнынѣ она становится доминирующимъ факторомъ англійской политической жизни, что находитъ свое внѣшнее выраженіе въ томъ, что отсутствіе ея поддержки заставляетъ членовъ кабинета сложить съ себя свои полномочія. Палата лордовъ лишается принадлежавшей ей прежде власти опредѣлять министерство, она не можетъ теперь свергнуть кабинетъ, разъ только онъ опирается на поддержку нижней палаты. За послѣднія пятьдесятъ лѣтъ, по словамъ Дайси, постоянно существовали министерства, не пользовавшіяся довѣріемъ палаты лордовъ, и это не мѣшало имъ оставаться у власти и проводить ту политику, которой пэры не одобряли [2]).

Парламентская исторія 19 ст. знаетъ, впрочемъ, случай выхода въ отставку кабинета, потерпѣвшаго пораженіе въ палатѣ лордовъ, но этотъ случай лишь подтверждаетъ безсиліе верхней палаты въ дѣлѣ опредѣленія участи министерства. Именно въ 1832 году кабинетъ Грея ушелъ въ отставку послѣ того, какъ биллъ о реформѣ потерпѣлъ вторичную неудачу въ палатѣ лордовъ, несмотря на то, что палата общинъ его поддерживала. Попытки короля составить новый кабинетъ не удались, и ко власти вновь были призваны прежніе министры, надѣленные только теперь полномочіями воспользоваться королевской прерогативой и назна-

---

[1]) Ср. Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre. T. I, p. 371—375.

[2]) Дайси. Основы государственнаго права Англіи, стр. 448 слѣд.

чить новыхъ пэровъ въ такомъ числѣ, чтобы былъ гарантированъ успѣхъ билля въ верхней палатѣ. Палата лордовъ принуждена была уступить, и Reform bill сталъ дѣйствующимъ закономъ.

Съ другой стороны, палата лордовъ безсильна удержать у власти министровъ, которые не могутъ опереться на большинство нижней палаты. Въ 1852 и 1858 г.г. кабинетъ Дерби демиссіонировалъ несмотря на поддержку лордовъ только потому, что онъ не находилъ необходимой ему опоры со стороны коммонеровъ.

Однако, было бы неправильно думать, что порицаніе палатой лордовъ политики правительства лишено всякаго значенія. „Возложить всю тяжесть и всю отвѣтственность контроля надъ исполнительной властью на палату лордовъ“,—говорилъ Джонъ Руссель въ половинѣ 19 ст.—„значило бы поставить ее въ такое положеніе, котораго она до сихъ поръ не занимала и которое она врядъ-ли смогла бы удержать за собой. Тѣмъ не менѣе, порицаніе правительственной политики со стороны палаты лордовъ должно быть признано фактомъ большой важности и можетъ быть аннулируемо въ своихъ послѣдствіяхъ только формальнымъ одобреніемъ той же политики нижней палатой“ [1]). Съ этимъ мнѣніемъ англійскаго политическаго дѣятеля совпадаютъ также и взгляды изслѣдователей англійской конституціи [2]). И дѣйствительно, въ 1832 году кабинетъ Грея остался у власти, потерпѣвъ первое пораженіе по вопросу о Reform bill'ѣ въ палатѣ лордовъ, послѣ того, какъ палата общинъ формально заявила, что она рѣшила поддерживать проводимый билль и что министерство пользуется полнымъ ея довѣріемъ. Въ 1864 году кабинетъ Пальмерстона не ушелъ въ отставку несмотря на неодобреніе его иностранной политики лордами, потому что онъ сумѣлъ удержать за собой по тому же самому вопросу необходимое ему большинство въ нижней палатѣ [3]).

[1]) Clos. De la responsabilité des ministres, 27.

[2]) Todd, op. cit., T II, p. 184, Hatschek. Englisches Staatsrecht, B. II, стр. 81 и др.

[3]) Эти случаи приведены у Todd, op. cit., T I, p. 12—13, Clos, op. cit., p. 26 сл.

Въ настоящее время едва-ли можно ожидать активныхъ выступленій со стороны палаты лордовъ въ области контроля надъ дѣятельностью правительства. Роль ея свелась, главнымъ образомъ, къ пересмотру законодательныхъ мѣропріятій, прошедшихъ черезъ нижнюю палату, къ внесенію въ нихъ нѣкоторыхъ поправокъ. Но и здѣсь компетенція ея оспаривается, выставляется требованіе реформировать ее въ томъ направленіи, чтобы у нея отняты были полномочія налагать свое veto на рѣшенія нижней палаты, но чтобы за нею удержано было лишь право отсрочки проведенія этихъ рѣшеній въ жизнь путемъ отсылки ихъ въ нижнюю палату для новаго разсмотрѣнія. И, если бы нижняя палата продолжала настаивать на ихъ необходимости, лорды должны уступить, ибо, составленная главнымъ образомъ изъ наслѣдственныхъ пэровъ, верхняя палата вовсе не выражаетъ собою мнѣнія народа и должна склониться передъ его волей, проявляющейся въ рѣшеніяхъ палаты общинъ. Раздаются даже отдѣльные голоса, требующіе совершеннаго ея уничтоженія.

Чѣмъ разрѣшится этотъ очередной вопросъ современной англійской дѣйствительности, предугадать трудно. Можно только предположить, что въ силу консерватизма, свойственнаго всей англійской жизни, палата лордовъ будетъ и впредь продолжать свое существованіе, но, лишенная всякаго участія въ государственномъ управленіи, она усилитъ собою „величественный“ элементъ конституціи, сохраняя память о далекомъ прошломъ учрежденій страны.

То же безсиліе верхнихъ палатъ вліять на судьбы кабинета мы наблюдаемъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ онѣ состоятъ изъ наслѣдственныхъ членовъ или назначенныхъ главою государства. Въ Италіи сенатъ, составленный изъ принцевъ королевской семьи и изъ членовъ, назначаемыхъ пожизненно королемъ изъ извѣстныхъ категорій лицъ, указанныхъ въ конституціи (ст. 33 и 34), отказался отъ руководящей роли въ направленіи политики и предоставилъ ее палатѣ депутатовъ, представляющей собою народъ. Ея парламентская исторія не знаетъ министерскихъ кризисовъ, вызванныхъ не-

благопріятнымъ вотумомъ сената. Бывали, правда, случаи, когда тотъ или иной министръ, лишившись поддержки въ сенатѣ, уходилъ въ отставку, но случаи эти носятъ единичный характеръ, не могутъ быть возведены въ систему и не оказываютъ рѣшающаго вліянія на общее положеніе кабинета [1]).

Во Франціи въ эпоху реставраціи и при іюльской монархіи существованіе кабинета зависѣло только отъ палаты депутатовъ; палата пэровъ не играла въ данномъ отношеніи никакой роли.

Но даже въ тѣхъ государствахъ, гдѣ верхнія палаты построены на принципѣ избранія, гдѣ условія избираемости въ нихъ иногда немного чѣмъ разнятся отъ таковыхъ же въ нижнія палаты, онѣ постепенно уступаютъ руководство политической жизнью нижнимъ палатамъ, которыя и становятся единственными вершителями судебъ кабинета. Бельгійскій сенатъ, составленный изъ членовъ, выбранныхъ тѣми же избирателями, которые пользуются правомъ выбирать и въ нижнюю палату, и изъ избранниковъ провинціальныхъ совѣтовъ (ст. 53), весьма незначительно вліяетъ на положеніе министерства. Извѣстны, правда, случаи, когда кабинетъ уходилъ въ отставку изъ-за неблагопріятнаго для него вотума сената. Такъ было въ 1841 году, когда министерство, поддерживаемое палатой депутатовъ, тѣмъ не менѣе сложило съ себя свои полномочія, потому что сенатъ выразилъ порицаніе его политикѣ. Въ 1851 году сенатъ не принялъ законопроекта, съ которымъ кабинетъ связалъ свою судьбу. Съ тѣхъ поръ какъ прочно конституировались бельгійскія политическія партіи и когда обѣ палаты выдвигаютъ однородное большинство, сенатъ не выступаетъ самостоятельно, но слѣдуетъ за тѣми указаніями, которыя дѣлаетъ нижняя палата. Въ настоящее время парламентскія традиціи препятствуютъ тому, чтобы сенатъ присвоилъ себѣ право руководить политикой страны, чтобы онъ вторгался въ сферу дѣятельности другой палаты,

---

[1]) Ср. Dupriez. Les ministres etc., T. I, стр. 300 сл., 327 сл.

усиливая безъ крайней къ тому необходимости политическую борьбу и вызывая министерскіе кризисы [1]).

То же самое можно сказать относительно Голландіи, гдѣ не было случая паденія кабинета, вызваннаго верхней палатой, которая также носитъ выборный характеръ и состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ провинціальными совѣтами (ст. 90).

Нѣкоторыя сомнѣнія относительно роли верхнихъ палатъ въ интересующемъ насъ вопросѣ вызываетъ французскій сенатъ. Въ самомъ дѣлѣ, учредительные законы 1875 года возлагаютъ на министровъ отвѣтственность какъ передъ палатой депутатовъ, такъ и передъ сенатомъ [2]).

И практика, повидимому, согласуется съ этимъ законодательнымъ постановленіемъ. За время существованія третьей республики не разъ враждебные вотумы сената заставляли выходить въ отставку какъ весь кабинетъ, такъ и отдѣльныхъ его членовъ. Въ 1876 году кабинетъ Дюфора принужденъ былъ демиссіонировать вслѣдствіе того, что потерпѣлъ пораженіе въ сенатѣ по вопросу объ амнистіи. Та же участь постигла въ 1883 году министерство Фальера, въ 1890 г.—Тирара, въ 1897 г.—Леона Буржуа.

Но это только повидимому. Ближайшій анализъ всѣхъ этихъ случаевъ показываетъ, что отставка кабинета опредѣлялась не столько враждебнымъ для него вотумомъ сената, сколько другими причинами, лежащими глубже, что пораженіе въ сенатѣ служило скорѣе зацѣпкой, предлогомъ къ его уходу, чѣмъ обусловливало его собою. Въ однихъ—это было отсутствіемъ поддержки со стороны палаты депутатовъ (случай Дюфора); въ другихъ—само министерство не представляло собою единаго цѣлаго и, разъѣдаемое внутренними несогласіями, едва держалось у власти (случай Фальера и и Тирара); наконецъ, не малую роль играло и то обстоя-

---

[1]) Dupriez, op. cit. T. I, d. 234—235, 241. Clos, op. cit., p. 84.

[2]) „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels". Art. 6. Loi constitutionnelle relative à l'organisation des pouvoirs publics du 25 février 1875.

тельство, что кабинетъ, встрѣчая враждебное отношеніе къ себѣ сената, не могъ опереться на сплоченное большинство палаты депутатовъ, что это большинство являлось неустойчивымъ, сомнительнымъ (случай Буржуа) [1]).

Что же касается ст. 6 закона 25 февраля 1875 года, то она говоритъ лишь о томъ, что министры отвѣтственны и по отношенію къ сенату, но не опредѣляетъ точнѣе, что̀ слѣдуетъ разумѣть подъ этой отвѣтственностью. Подъ политической же отвѣтственностью министровъ слѣдуетъ понимать, говорилъ я выше, зависимость ихъ отъ парламента, необходимость сообразоваться съ его взглядами и отдавать ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. И никто не оспариваетъ у французскаго сената принадлежащаго ему права требовать отъ министровъ представленія интересующихъ его свѣдѣній и при помощи находящихся въ его распоряженіи средствъ — запросовъ, интерпелляцій, слѣдственныхъ коммисій — ежедневно, такъ сказать, контролировать ихъ дѣятельность. Общее же направленіе правительственной политики, рѣшающій голосъ при опредѣленіи судьбы кабинета долженъ принадлежать только палатѣ депутатовъ [2]).

Такое толкованіе этой статьи [3]) вполнѣ согласуется съ установившимися парламентскими обычаями, связывающими положеніе министерства лишь съ вотумами нижнихъ палатъ даже и въ томъ случаѣ, если бы верхнія палаты были выборными (Бельгія, Нидерланды), а также вызывается и практическими требованіями: ибо объявить кабинетъ въ равной мѣрѣ зависимымъ и отъ вотума палаты депутатовъ, и отъ вотума сената значило бы заставить его отражать нападенія на два фронта и усилило бы и безъ того постоянно имѣющуюся при раздробленности политическихъ партій во Франціи возможность министерскихъ кризисовъ. А это, въ свою очередь,

---

[1]) См. интересныя замѣчанія у Лоуэлля, Правительство и т. д., стр. 14 и слѣд., а также примѣчанія къ нимъ.

[2]) Противоположнаго мнѣнія Perrin. De la responsabilité pénale etc., p. 44—45.

[3]) Подобное толкованіе мы находимъ и у Эсмена, н. с., т. II, стр. 194, 398—399.

могло бы угрожать правильному функціонированію парламентарнаго режима.

VI.

Что же представляетъ собою парламентаризмъ, какъ политическая система,—является ли онъ лишь фактическимъ соотношеніемъ силъ, дѣйствующихъ въ обществѣ, или же онъ облекается и въ форму права, становится правовымъ институтомъ? Необходимо отмѣтить, что этотъ политическій режимъ изучался до послѣдняго времени, главнымъ образомъ, въ политическомъ отношеніи, его юридическая природа мало или вовсе не обращала на себя вниманія писавшихъ о немъ. А между тѣмъ разрѣшеніе этого вопроса чрезвычайно желательно и своевременно какъ въ виду широкаго распространенія парламентаризма и его почтенной давности, такъ и въ виду необходимости прояснения темныхъ пунктовъ конституціоннаго права.

Изслѣдователю этой стороны парламентаризма приходится обратиться прежде всего на его родину—въ Англію и тамъ попытаться найти точки опоры для юридическаго его конструированія.

Англійскій парламентаризмъ, какъ и вся вообще англійская конституція, основывается почти исключительно на такъ называемыхъ конституціонныхъ соглашеніяхъ, конвенціональныхъ нормахъ, которыя въ дополненіе къ закону и обычаю, а большею частью и вопреки имъ, совершенно видоизмѣнили политическую физіономію англійской государственной жизни, вовсе не затронувъ ея „оффиціальнаго“ права. Вопросъ слѣдовательно сводится къ выясненію того, что представляютъ собою эти конвенціональныя нормы, какова ихъ природа.

Большинство писателей ограничивается лишь тѣмъ, что констатируетъ ихъ наличность и доминирующую роль въ англійской конституціи, но не входитъ въ разсмотрѣніе ихъ существа [1]). Попытка анализа такого рода принадлежитъ

[1]) См., напр., Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques, I, 72 suiv.. Dupriez, Les ministres etc., I, 7 suiv. и т. д.

Дайси, который въ своемъ сочиненіи „Основы государственнаго права Англіи“ (Introduction to the study of the law of the constitution) различаетъ въ англійскомъ конституціонномъ правѣ двоякаго рода нормы: конституціонное право въ строгомъ смыслѣ слова, состоящее изъ нормъ—законовъ и обычаевъ, пользующихся судебной защитой, и соглашенія, понятія, привычки и т. д., которыя, хотя и регулируютъ дѣятельность короны, министровъ, парламента и пр., но не пользуются судебной защитой. Въ противоположность къ конституціонному праву, въ собственномъ смыслѣ слова, онъ называетъ эти нормы „конституціонными соглашеніями“ или „конституціонной моралью“ [1]).

Парламентаризмъ, какъ политическая система, регулирующая извѣстнымъ образомъ взаимоотношенія короны, министровъ и парламента и требующая, чтобы правительство въ своей политикѣ осуществляло ту программу, которая указывается ему господствующимъ парламентскимъ большинствомъ, покоится на этихъ конституціонныхъ условностяхъ и представляетъ собой, съ точки зрѣнія Дайси, не право, не правовой институтъ, а лишь фактическое положеніе вещей, явившееся результатомъ конституціонныхъ соглашеній. И тѣмъ не менѣе это фактическое положеніе настолько же прочно и устойчиво, насколько прочнымъ и устойчивымъ можетъ быть и само право; конституціонныя соглашенія, обусловливающія собою парламентаризмъ, хотя и не являются правомъ въ строгомъ смыслѣ слова, все-же они обязательны такъ же или почти такъ же, какъ и послѣднее. Сила, надѣляющая ихъ такой устойчивостью, заключается въ томъ обстоятельствѣ, что „нарушеніе этихъ соглашеній почти тотчасъ же приводитъ виновнаго къ столкновенію съ судами и правомъ страны“ [2]). Парламентаризмъ, не будучи правомъ самъ по себѣ, гарантируется всѣмъ дѣйствующимъ правомъ страны, и нарушеніе одной изъ нормъ, регулирующихъ его, естественно и неизбѣжно ставитъ виновника въ коллизію съ

---

[1]) Дайси. Основы государственнаго права Англіи, 28.

[2]) Дайси, указ. сочин., 435.

положительнымъ правомъ, обезпеченнымъ судебной защитой. Санкція обязательности его лежитъ не въ чемъ иномъ, какъ въ силѣ дѣйствующаго права страны. На двухъ примѣрахъ—ежегодномъ созывѣ парламента и выходѣ въ отставку министерства, утерявшаго довѣріе палаты общинъ,—Дайси подтверждаетъ справедливость своей мысли [1]).

Неудовлетворительность попытки Дайси разграничить правовыя нормы отъ конвенціональныхъ указана нѣмецкимъ ученымъ Гачекомъ въ его обширномъ трактатѣ „Englisches Staatsrecht“ [2]). Многія изъ нормъ, говоритъ онъ тамъ, которыя Дайси относитъ къ конвенціональнымъ или къ такъ называемымъ конституціоннымъ соглашеніямъ—всѣ тѣ, добавимъ мы отъ себя, которыми регулируется парламентаризмъ,—представляютъ собою не что иное, какъ правовыя нормы, если ихъ нарушеніе можетъ повести къ конфликту съ законами или обычнымъ правомъ страны. Санкція ихъ обязательности есть правовая санкція, ибо несоблюденіе ихъ приводитъ къ столкновенію съ правовыми нормами, и коренится она въ томъ обстоятельствѣ, что конвенціонализмъ, благодаря особенностямъ англійскаго правового развитія, выгодно отличающимъ его отъ континентальнаго, именно благодаря его правовой непрерывности (Rechtskontinuität), находится въ самой тѣсной связи съ положительнымъ правомъ, въ которомъ онъ черпаетъ свою силу и свою устойчивость [3]).

Гачекъ придаетъ юридическій характеръ опредѣленнымъ конвенціональнымъ нормамъ лишь постольку, поскольку онѣ связаны съ правовыми, поскольку нарушеніе ихъ вызываетъ нарушеніе права. Конвенціональная норма становится у него правовой не въ силу своей внутренней природы, а чисто внѣшнимъ путемъ, въ силу своей связи съ юридическими нормами. А если такъ, то вопросъ о природѣ конвенціонализма англійской конституціи остается открытымъ и послѣ

---

[1]) Ibid., 435 слѣд.

[2]) Вслѣдъ за Гачекомъ въ русской литературѣ К. Н. Соколовымъ въ ст. „Этюды о парламентаризмѣ“ Вѣстникъ Права, 1906, IV. 41 слѣд.

[3]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. I, 546, прим. 1, 583.

замѣчаній Гачека.—Необходимо оговориться, что насъ интересуютъ здѣсь, главнымъ образомъ, тѣ конвенціональныя нормы, которыя опредѣляютъ парламентаризмъ и которыя составляютъ сравнительно небольшую часть среди „конституціонныхъ условностей", доминирующихъ въ англійской государственной жизни.

Среди нормъ, регулирующихъ собою общественную (государственную) жизнь, Штаммлеръ различаетъ нормы правовыя и конвенціональныя. Нормы религіи и нравственности оставляются въ сторонѣ намѣренно, потому что онѣ, хотя и могутъ относиться и относятся въ дѣйствительности къ внѣшнему поведенію людей, но, въ отличіе отъ только-что упомянутыхъ, основываются всецѣло на внутреннемъ убѣжденіи въ ихъ истинности со стороны повинующихся имъ, имѣютъ цѣнность постольку, поскольку имъ слѣдуютъ, руководствуясь сознаніемъ ихъ правильности,—тогда какъ первыя совершенно не зависятъ отъ того, какъ смотрятъ на нихъ призванные ихъ исполнять, находятъ ли они ихъ соотвѣтствующими тѣмъ понятіямъ о должномъ, которыя сложились въ ихъ умѣ, или же нѣтъ; онѣ черпаютъ свою силу во внѣшнемъ авторитетѣ и притязаютъ на осуществленіе независимо отъ признанія ихъ истинными.

Различіе между нормами правовыми и конвенціональными заключается въ томъ, что норма права содержитъ въ себѣ абсолютное велѣніе, притязающее на то, чтобы ему повиновались, и совершенно не считающееся съ признаніемъ его или съ согласіемъ на него тѣхъ, кто ему подчиняется. Ея обязательное значеніе можетъ прекратиться, норма права перестаетъ опредѣлять собою въ качествѣ мотива волю человѣка въ напередъ установленныхъ случаяхъ, лишь въ силу опредѣленій самого же права.

Конвенціональная норма необходимымъ условіемъ своей дѣйствительности предполагаетъ признаніе ея, согласіе на нее со стороны тѣхъ, кто ей повинуется. Ея обязательное значеніе всецѣло обусловливается добровольнымъ подчиненіемъ ей тѣхъ, кто руководствуется ею въ своемъ поведеніи. Сюда относится множество тѣхъ нормъ, которыя извѣстны

намъ подъ видомъ требованій приличія, этикета, предписаній моды, правилъ чести, разнообразныхъ внѣшнихъ обрядовъ и т. д. Всѣ эти правила обязательны для насъ только въ томъ случаѣ, когда мы соглашаемся имъ повиноваться. Въ случаѣ нашего отказа они перестаютъ для насъ существовать, мы какъ-бы ставимъ себя внѣ ихъ дѣйствія. Такъ, напр., отказываясь принять вызовъ, мы тѣмъ самымъ эмансипируемъ себя отъ дѣйствія правилъ рыцарскаго кодекса чести; нарушая требованія этикета, мы ставимъ себя внѣ того общества, гдѣ они господствуютъ, и т. д.

Наоборотъ, нормы права продолжаютъ существовать для насъ и въ томъ случаѣ, если мы уклоняемся отъ исполненія содержащихся въ нихъ велѣній, если мы ихъ нарушаемъ, ибо онѣ обязательны сами по себѣ, независимо отъ нашей воли. Такъ, если то или иное лицо, принимая на себя обязательства по договору, ихъ нарушаетъ, оно не ставитъ себя этимъ самымъ внѣ дѣйствія нормъ, регулирующихъ эти обязательства; ихъ обязательность продолжаетъ для него существовать и въ будущемъ, хотя бы оно и уклонилось отъ ихъ исполненія. Преступникъ не освобождается отъ дѣйствія нормъ, карающихъ совершенное имъ преступленіе, если бы онѣ и не могли быть примѣнены къ нему вслѣдствіе того, что онъ скрылся, и т. д. [1]).

При этомъ содержаніе нормъ правовыхъ и конвенціональныхъ безпрестанно мѣняется, одинъ изъ нихъ переходятъ въ другія. Многія изъ нормъ, которыя въ настоящее время функціонируютъ въ качествѣ конвенціональныхъ, прежде обладали правовой силой. Сюда принадлежатъ многія нормы, регулирующія свадебные обряды, крещеніе, обрученіе и т. д. Съ другой стороны, нѣкоторыя конвенціональныя нормы съ теченіемъ времени теряютъ свой условный характеръ и превращаются въ правовыя, поскольку къ нимъ привходитъ моментъ обязательности ихъ независимо отъ согласія повинующихся имъ. Такое эволюціонированіе конвенціональныхъ

[1]) Примѣры у проф. Гамбарова въ ст. „Право въ его основныхъ моментахъ“ – Сборникъ общихъ юридическихъ знаній. Вып. I, 1899.

нормъ въ сторону права мы наблюдаемъ въ особенности въ современномъ международномъ правѣ; встрѣчаемъ мы его и въ другихъ областяхъ права, въ частности въ правѣ государственномъ. Стоитъ только той или иной конвенціональной нормѣ пріобрѣсти обязательную силу, не зависящую отъ признанія ея со стороны тѣхъ, кто ею руководствуется, тотчасъ же она становится правовой. Въ этомъ лежитъ существенное различіе правовой нормы отъ конвенціонализма [1]).

Перейдемъ теперь отъ этихъ общихъ разсужденій къ интересующему насъ вопросу и посмотримъ, что̀ представляютъ собой тѣ „условности“, на которыхъ покоится англійскій парламентаризмъ.

Конвенціональныя нормы, съ точки зрѣнія своего происхожденія,—нормы общественныя, регулирующія собою тѣ отношенія, которыя господствуютъ въ обществѣ въ широкомъ смыслѣ слова, въ его противопоставленіи государству, въ частности—въ партійной жизни. Но эти нормы регулируютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и государственныя отношенія въ силу того, что въ Англіи установилась самая тѣсная связь между партійной организаціей и государственнымъ строемъ, что члены партій призываются тамъ къ отправленію государственныхъ функцій; кабинетъ министровъ, напр., учрежденіе чисто государственное, составляется всегда изъ членовъ доминирующей въ данный моментъ партіи въ парламентѣ. Дѣятельность же ихъ въ качествѣ должностныхъ лицъ, съ одной стороны, и членовъ партіи—съ другой, представляетъ собою такое компактное цѣлое, такъ прочно слита, что сказать съ увѣренностью, какіе поступки ихъ нормируются правомъ, а какіе—конвенціонализмомъ, не представляется никакой возможности [2]).

---

[1]) Изложенное ученіе о нормахъ правовыхъ и конвенціональныхъ выставлено Штаммлеромъ въ его „Wirtschaft und Recht“, 1896, стр. 124 сл., въ особен. 124, 128, 129—130, 487 сл., въ особен. 487, 489—490, а также въ его „Die Theorie des Anarchismus“, рус. пер. 1906, стр. 316 сл.; въ рус. литературѣ—проф. Гамбаровымъ, назв. ст. стр. 46 сл., въ особен. 50-53, 85 сл., а также проф. Палиенко. Нормативный характеръ права и его отличительные признаки“, изд. 2, въ особен. стр. 20 сл., 25, 27 сл., 32—33 и др.

[2]) Hatschek, op. cit. Bd. II, 35, 38.

Вмѣстѣ съ тѣмъ конвенціональныя нормы играютъ чрезвычайно существенную роль въ процессѣ правообразованія, прокладывая собою тѣ пути, по которымъ развивается англійское государственное право, являясь въ извѣстномъ смыслѣ его предтечей. Будучи нормами отношеній общественныхъ, регулируя собою жизнь общества, онѣ черпаютъ свое бытіе въ его стремленіяхъ и идеалахъ, въ его требованіяхъ лучшаго, болѣе совершеннаго права, отвѣчающаго измѣнившимся условіямъ времени, и представляютъ въ своей совокупности тѣ правила, которыя извѣстны въ современной наукѣ правовѣдѣнія подъ именемъ возродившагося естественнаго права. Нормируя въ то же самое время и отношенія государственныя, онѣ смягчаютъ, дѣлаютъ почти немыслимымъ разладъ между положительнымъ правомъ и идеалами общества, ибо, по справедливому замѣчанію Гачека, вновь возникающія общественныя нормы не борются на жизнь и на смерть съ государственными (правовыми), а наоборотъ вступаютъ съ ними вслѣдствіе вышеупомянутой связи общественной организаціи съ государственнымъ строемъ въ самое тѣсное единеніе, служатъ ихъ естественнымъ дополненіемъ [1]).

Но, признавая вмѣстѣ съ Гачекомъ близкую связь конвенціональныхъ нормъ съ нормами права, мы въ отличіе отъ него придаемъ имъ правовой характеръ вовсе не потому, что онѣ тѣсно примыкаютъ къ праву, что нарушеніе ихъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и нарушеніе права. Наша точка зрѣнія иная. Поскольку та или другая норма обязательна для насъ помимо нашего согласія на нее, мы имѣемъ дѣло съ правомъ, и, наоборотъ, необходимость нашего признанія для дѣйствительности ея надѣляетъ ее условнымъ характеромъ, хотя бы отступленіе отъ нея и вызывало тотчасъ же нарушеніе права.

Далѣе, Гачекъ, отказываясь провести границу между нормами конвенціональными и правовыми, указываетъ на регламентъ парламента, какъ на русло, впрочемъ не единственное, черезъ посредство котораго конвенціонализмъ вливается въ

[1]) Hatschek, op. cit., Bd. II, 45.

право. Тѣ или иныя конвенціональныя нормы, будучи занесены въ регламентъ парламента или базируясь на немъ, тѣмъ самымъ становятся уже правовыми. Такъ, напр., требованіе, чтобы министры короны принадлежали непремѣнно къ парламенту, представляетъ собой правовую норму, потому что на основаніи наказа англійскаго парламента министры могутъ принимать участіе въ его засѣданіяхъ только въ томъ случаѣ, если они состоятъ его членами. Съ другой стороны, требованіе, чтобы спикеръ палаты общинъ предоставлялъ слово во время дебатовъ по очереди члену правительственной партіи и оппозиціи,—конвенціональная норма только потому, что оно не усвоено наказомъ [1]).

По нашему мнѣнію, ни закрѣпленіе конвенціональной нормы въ наказѣ парламента, ни закрѣпленіе ея въ какомъ бы то ни было другомъ законѣ не является существеннымъ въ процессѣ перехода конвенціонализма въ право. Не отрицая извѣстныхъ преимуществъ такого закрѣпленія, хотя бы въ смыслѣ облегченія распознаванія правовыхъ нормъ отъ конвенціональныхъ, мы тѣмъ не менѣе существенный моментъ, отличающій одинъ изъ нихъ отъ другихъ, усматриваемъ въ иномъ, именно въ обязательности ихъ для насъ помимо нашего согласія. Разъ мы имѣемъ норму, обладающую такимъ характеромъ, мы имѣемъ дѣло съ правомъ, хотя бы эта норма и не была занесена въ текстъ дѣйствующаго закона; она функціонируетъ тогда въ качествѣ нормы обычнаго права. И правила, регулирующія парламентаризмъ, т. е. тѣ своеобразныя отношенія, которыя существуютъ при этой политической системѣ между главой государства, министрами и парламентомъ, правила, требующія, напр., чтобы министры принадлежали къ партіи большинства въ парламентѣ, а не только къ парламенту, чтобы министры сложили съ себя свои полномочія въ случаѣ потери ими довѣрія господствующей партіи, представляютъ собою право, ибо подчиненіе имъ вовсе не зависитъ отъ согласія, отъ одного лишь добраго желанія со стороны тѣхъ, кто ими руководствуется. Правила эти, воз-

[1]) Hatschek, op. cit. Bd. II, 38 сл., Bd. I, 543 сл.

нпкнувъ первоначально въ качествѣ условныхъ, постепенно, путемъ медленной эволюціи, освободились отъ элементовъ конвенціонализма и обладаютъ въ настоящее время всѣми существенными признаками права, хотя они и не получили законодательнаго признанія; они дѣйствуютъ въ качествѣ нормъ обычнаго права и придаютъ англійскому парламентаризму характеръ права.

Нѣсколько труднѣе рѣшается вопросъ о природѣ парламентаризма на континентѣ въ виду того, что здѣсь отсутствуютъ тѣ условія, которыя придаютъ ему особую устойчивость на его родинѣ. Но и здѣсь, въ тѣхъ государствахъ, по крайней мѣрѣ, гдѣ парламентаризмъ болѣе или менѣе упрочился, онъ вышелъ уже изъ стадіи „конституціонныхъ условностей“, которыя и въ этихъ государствахъ, оставляя нетронутой ихъ „оффиціальную“ конституцію, приспособляютъ ее къ измѣнившимся политическимъ отношеніямъ, и, если не вступилъ еще въ область права, во всякомъ случаѣ занимаетъ пограничную между ними зону. Такъ, въ Бельгіи текстъ дѣйствующей въ ней конституціи ни слова не говоритъ о существованіи въ ней парламентарнаго режима [1]). Но дѣятели бельгійскаго національнаго конгресса именно его имѣли въ виду, когда вырабатывали конституцію, поставивъ себѣ за образецъ англійскія государственныя отношенія. И конституціонная практика въ своемъ развитіи шла по намѣченному пути, сбрасывая съ бельгійскаго парламентаризма элементы условностей и надѣляя его правовой силой (обычное право).

Точно такъ же во Франціи, при выработкѣ въ ея національномъ собраніи конституціонныхъ законовъ 1875 года, необходимость парламентарной формы правленія была признана какъ-бы по молчаливому соглашенію [2]). При этомъ авторы французской конституціи не ограничились однимъ лишь требованіемъ этого политическаго режима. Нѣкоторые изъ его

---

[1]) Что онъ не исключенъ, указываютъ ст. 63 и 64, объявляющія министровъ отвѣтственными, и ст. 88, предоставляющая имъ право голоса въ той палатѣ, членами которой они состоятъ, и надѣляющая ихъ правомъ присутствовать въ каждой изъ палатъ и требовать, чтобы ихъ выслушали.

[2]) Эсмень, Основныя начала государственнаго права, т. 2, стр. 29 слѣд.

принциповъ они запесли въ самые законы, возлагая на министровъ солидарную отвѣтственность за общее направленіе правительственной политики и вмѣняя имъ, такимъ образомъ, въ обязанность гармонировать въ своей дѣятельности съ палатами [1]).

Какъ бы то ни было, находитъ ли парламентаризмъ свое законодательное признаніе или же нѣтъ, необходимо констатировать, что всюду, гдѣ дѣйствуетъ эта правительственная система, она регулируется уже или, во всякомъ случаѣ, имѣетъ сильную тенденцію регулироваться нормами права, постепенно замѣняющими собою конвенціональныя и рѣзко разграничивающими ее отъ всякой другой формы государственнаго устройства; всюду парламентаризмъ изъ фактическаго состоянія переходитъ въ правовое, становится правовымъ институтомъ [2]).

---

[1]) См. Loi du 25 févr. 1875. Art. 6, а также Эсменъ, цит. соч. т. I, стр. 101—102, Dupriez, op. cit, vol. II. 327, 331, Brie, Die gegenwartige Verfassung Frankreichs, 1893, 34—36.

[2]) Интересный опытъ юридическаго конструированія парламентаризма съ точки зрѣнія психологической теоріи права дѣлаетъ Л. Н. Соколовъ въ своихъ „Этюдахъ о парламентаризмѣ“, напечатанныхъ въ „Вѣстникѣ Права“ 1906, см. кн. IV, стр. 55 слѣд.

дебной рѣчи. **П. С. Пороховщикова.**—Консульская академія въ Вѣнѣ. **В. Н. Александренко.**—Юстиція и администрація. **Г. Аншютца** (переводъ съ нѣмецкаго).—Законоположенія о министрахъ въ конституціонныхъ государствахъ. **Н. П. Ретвиха.**—Юридическая природа забастовокъ служащихъ и рабочихъ на желѣзныхъ дорогахъ. **К. П. Змирлова.**—Невѣнованныя вдовы по Литовскому Статуту и по толкованію Сената (опытъ комментарія ст. 1157 т. X ч. 1). **И. И. Скитскаго.**—Развитіе врачебно-санитарнаго управленія. **Н. Я. Новомбергскаго.**

Нѣсколько редакціонныхъ замѣчаній къ новому уголовному уложенію. *А. Н. Попова.*—Изъ практики Гражданскаго Кассаціоннаго Департамента Правительствующаго Сената. *К. П. Змирлова.*—Объ источникахъ закона 21 марта 1851 года о добросовѣстномъ владѣніи. *Б. Л. Шлосберга.*—Памяти Кронида Иваповича Малышева. *Ив. Тютрюмова.*—Льгота посильной отвѣтственности должника по Прибалтійскому праву. *М. О. Гредингера.*—Къ вопросу о правѣ залогодержателя на временное пользованіе заложеннымъ ему имѣніемъ. *И. Г.*—Составъ преступленій, предусмотрѣнныхъ 269[1] ст. улож. наказ. и II—IV отдѣлами закона 15 апрѣля 1906 г. *А. Щипилло.*—Желѣзнодорожное законодательство о вознагражденіи за смерть и увѣчье. *И. И. Островa.*—Сыскъ обвиняемыхъ чрезъ публикаціи. *П. А. Ифлянда.*—Продолженіе Свода законовъ Россійской Имперіи 1906 года. *Г. Б.*—Прекращеніе дознаній и предварительныхъ слѣдствій. *П. А. Ифлянда.*—Подворное владѣніе и Высочайшій указъ 9 ноября 1906 года. *С. Громачевскаго.*—Дѣйствующій законъ о торговой несостоятельности. *П. П. Короновскаго.*—Замѣтки практика. *А. Эллепбогена.*—Узаконенія о заграничныхъ паспортахъ въ губерніяхъ Царства Польскаго и отвѣтственность за нарушеніе ихъ. *П. Андреева.*—Къ вопросу о правѣ предъявленія исковъ къ казнѣ по подрядамъ и поставкамъ. *В. Л. Утина.*—Случайныя замѣтки (изъ гражданской практики). *С. Громачевскаго.*—О пересмотрѣ нѣкоторыхъ постановленій устава гражданскаго судопроизводства примѣнительно къ губерніямъ Прибалтійскимъ. *М. О. Гредингера.*—Въ правѣ ли судебный слѣдователь оставить безъ исполненія предложеніе прокурорскаго надзора о дополненіи слѣдствія, если признаетъ требуемое дополненіе нецѣлесообразнымъ по несущественности его для дѣла? *М. А. Горановскаго.*—Имѣетъ ли примѣненіе право бѣдности (ст. 887 уст. гражд. суд.) къ исполнительному по приведенію въ дѣйствіе рѣшенія производству? *М. А. Горановскаго.*—Процессуальные вопросы, вытекающіе изъ зависимости встрѣчнаго иска отъ главнаго. *И. Глаголева.*—Какъ слѣдуетъ понимать срокъ на предъявленіе встрѣчнаго иска, указанный въ ст. 340 уст. гражд. суд.? *М. А. Горановскаго.*—Положенія, извлеченныя изъ опредѣленій Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія Правительствующаго Сената за 1885—1905 г.г. Составилъ *Н. В. Кармипъ.*—Кассаціонная практика. Вопросы, разрѣшенные Уголовнымъ Кассаціоннымъ Департаментомъ Правительствующаго Сената. Составилъ *М. П. Шрамченко.*—Вопросы, разрѣшенные Гражданскимъ Кассаціоннымъ Департаментомъ Правительствующаго Сената. Составилъ *И. Ф. Ставровичъ.*—Положенія, извлеченныя изъ опредѣленій Общаго Собранія Кассаціонныхъ и съ участіемъ Перваго и Второго Департаментовъ Правительствующаго Сената. Составилъ *Л. Д. Аксеновъ.*—Опредѣленія Соединенныхъ Присутствій Перваго и Гражданскаго или Уголовнаго Кассаціонныхъ Департаментовъ Правительствующаго Сената. Составилъ *Н. В. Кармипъ.*—**Обзоръ иностраннаго законодательства**—

Письма изъ Англіи. *Сесиль Мидъ Аллена.*—Литературное обозрѣніе.—Библіографія. Указатель юридической литературы.—Отчеты обществъ.—Объявленія.

Въ видѣ особаго приложенія напечатанъ: Отчетъ по Кассаціоннымъ Департаментамъ Правительствующаго Сената за 1906 г.

Подписная плата 8 рублей въ годъ съ доставкою и пересылкою.

Должностныя лица, при подпискѣ черезъ казначеевъ, пользуются разсрочкою до 1 рубля въ мѣсяцъ съ тѣмъ, чтобы вся уплата была произведена въ теченіе первыхъ 8 мѣсяцевъ каждаго года.

Всѣ прочіе подписчики, при подпискѣ исключительно въ Главной Конторѣ, пользуются разсрочкою до 2 рублей въ мѣсяцъ съ тѣмъ, чтобы вся уплата была произведена въ теченіе первыхъ четырехъ мѣсяцевъ каждаго года.

Кандидаты на должности по судебному вѣдомству, лица, оставленныя при университетахъ для приготовленія къ профессорскому званію, а также студенты императорскихъ университетовъ и Демидовскаго Юридическаго Лицея, воспитанники Императорскихъ: Училища Правовѣдѣнія и Александровскаго Лицея и слушатели Военно-Юридической Академіи платятъ—при подпискѣ въ Главной Конторѣ,—по 5 рублей въ годъ.

Книжные магазины пользуются за пріемъ подписки и объявленій уступкою 10%.

Главная контора: Книжный складъ М. М. Стасюлевича, С.-Петербургъ, Васильевскій островъ, 5 линія, д. 28.

Объявленія для напечатанія въ „Журналѣ“ принимаются въ Главной Конторѣ съ платою по разсчету 30 копѣекъ за строчку, 8 рублей за страницу и 4 рубля за полстраницы.

Редакція Журнала Министерства Юстиціи находится въ С.-Петербургѣ, по Екатерининской улицѣ, въ зданіи Министерства Юстиціи.

Редакторъ В. Ѳ. Дерюжинскій.

22

22

2004126993